

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut

Juuli Hiio

**EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU TULEVIK: KUIDAS KAITSTA INIMÕIGUSI  
SENISEST TÕHUSAMALT?**

Magistritöö

Juhendaja

Professor *dr iur* Julia Laffranque

Tallinn

2014

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. EIKi kaebustega ülekoormatuse põhjused .....	8
1.1. 820 miljonit kaebeõigusega isikut ja individuaalkaebuste süsteem Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni süsteemis .....	8
1.1.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni vastuvõtmine .....	8
1.1.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu loomine .....	9
1.1.3. Umbes 820 miljonit kaebeõigusega isikut.....	11
1.1.4. Individuaalkaebuste süsteem .....	13
1.2. Kaebusele esitatavad tingimused ja vastuvõetavuse alused.....	15
1.2.1. Kaebustele esitatavad tingimused.....	15
1.2.2. Vastuvõetavuse alused.....	16
1.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika iseärasused: .....	18
1.3.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lai tõlgendamine Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt .....	18
1.3.2. Üksikisikule välja mõistetud hüvitised.....	19
1.4. Liikmesriikide struktuursetest probleemidest tulenevad korduvkaebused .....	21
2. EIKi tulevik individuaalkaebusi lahendava kohtuna <i>versus</i> Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna .....	24
2.1. Individuaalkaebusi lahendav kohus .....	24
2.1.1. Individuaalkaebuste esitamise süsteemi loomise tagamaad .....	24
2.1.2. Individuaalkaebusi lahendava kohtu eelised .....	25
2.1.3. Individuaalkaebusi lahendava kohtu puudused .....	26
2.2. EIK Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna .....	27
2.2.1. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu eelised .....	29
2.2.2. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu puudused.....	30
3. Pakutud lahendused kohtu töökoormuse suurenemise põhjustele .....	32
3.1. Protokoll nr 14 .....	32
3.2. Interlakeni kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused.....	33
3.3. Izmiri kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused .....	37
3.4. Brightoni kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused.....	43
3.5. Reformid pärast kõrgetasemelisi konverentse ja nendega võetud kurss.....	48
3.5.1. Protokoll nr 15.....	48

3.5.2.	Protokoll nr 16.....	50
3.5.3.	Kohtureegli nr 47 rangemaks muutmine .....	51
3.5.4.	Reformidega võetud kurss .....	52
4.	Kuidas tagada inimõiguste senisest tõhusam kaitse .....	54
4.1.	Võimalikud lahendused .....	54
4.2.	Inimõiguste parema kaitse tagamine eraldiseisva individuaalkaebusi lahendava kohtuna.....	55
4.3.	Inimõiguste parema kaitse tagamine eraldiseisva Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna.....	58
	Kokkuvõte .....	60
	The Future of the European Court of Human Rights: How to Protect Human Rights More Efficiently? .....	64
	Kasutatud materjalid.....	68

## Sissejuhatus

Magistritöö põhiprobleemiks on küsimus, kuidas tagada Euroopa Inimõiguste Kohtu põhifunktsiooni tõhus täitmine tulevikus. Euroopa Inimõiguste Kohtu põhifunktsioon on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 19 tulenevalt konventsiooni ja selle juurde kuuluvate protokollidega Kõrgete Lepinguosaliste poolt endile võetud kohustuste täitmise tagamine.<sup>1</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtule igal aastal esitatud väga suure kaebuste arvu ja sellest tuleneva lahendamata kaebuste suure arvu tõttu on häiritud Euroopa Inimõiguste Kohtu põhifunktsiooni tõhus täitmine.<sup>2</sup> Magistritöös uuritakse, mis on kohtu suure töökoormuse põhjused. Samuti uuritakse, mis on kohtu töökoormuse leevendamiseks tänaseks ära tehtud.

Magistritöös tuuakse välja, milliseid ettepanekuid on juba tehtud selleks, et kohus tuleks tulevikus toime oma põhifunktsiooni täitmisega. Ettepanekuid lähemalt uurides püütakse anda vastus sellele, milliseks võiks kujuneda kohtu olemus tulevikus: kas kohus peaks jääma individuaalkaebuste lahendamise juurde või kujunema ümber Euroopa-üleseks konstitutsioonikohtuks. Uurimise aluseks on püstitatud hüpotees, mille kohaselt ei tule kohus inimõiguste kaitsmise ja edasiarendamisega toime, kui Euroopa Inimõiguste Kohus peab korraga täitma nii individuaalkaebuste lahendaja kui ka konstitutsioonikohtu funktsiooni. Konstitutsioonikohtu funktsiooni all peetakse silmas seda, et kohus peab langetama otsuseid kohtuasjades, kus on küsimuseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste oluline riive ning tõlgendama konventsiooni, tegeledes seeläbi inimõiguste arendamisega.

Magistritöös käsitletakse nelja põhiküsimust. Eelnevalt kirjeldatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kontrollimehhanismi loomist. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kontrollimehhanism on järelevalvesüsteem, mille abil tagatakse liikmesriikide poolt konventsioonis sätestatud inimõiguste järgimine kohtuliku kontrolli kaudu.

Esimese põhiküsimusena uuritakse, mis on need põhjused, miks kohtusse viimasel ajal esitatakse väga palju kaebusi. Peamiste põhjustena tuuakse esiteks välja asjaolu, et kaebeõigusega isikute arv on väga suur ja kõigil neil on õigus pöörduda otse Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kui nad leiavad, et nende konventsioonis sätestatud õigusi või vabadusi

---

<sup>1</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

<sup>2</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. General Statistics 2013. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

on piiratud ning neil ei ole võimalik riigisiselt viimase lahendi peale kaevata. Teiseks tuuakse kaebuste suure arvu põhjusena välja kaebustele esitatavad tingimused ja vastuvõetavuse alused, mis võimaldab üldiselt reguleerida kohtule esitatavate vastuvõetamatute ja triviaalsete kaebuste arvu. Kolmandana märgitakse kaebuste suure hulga põhjuseks Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika eripära, mis teeb kohtusse pöördumise kaebajatele atraktiivseks. Neljanda põhilise probleemina tuuakse välja konventsiooniosaliste nn struktuursed probleemid, mille tulemusena esitatakse kohtule korduvaid kaebusi.

Seejärel vaadatakse lähemalt individuaalkaebuste süsteemi loomise tagamaid ja tuuakse välja selle süsteemi eelised ja puudused. Samuti pannakse paika magistritöö käigus järelduste tegemise aluseks võetav Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu mudel ja osutatakse selle eelistele ja puudustele.

Suur osa magistritööst keskendub praeguseks pakutud lahendustele ja tehtud muudatustele konventsioonis ja Euroopa Inimõiguste Kohtu töökorralduses.

Magistritöös käsitletakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolle nr 14, nr 15 ja nr 16 ning kohtureegli nr 47 muutmist. Konventsiooni protokollidega tehakse muudatusi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni. Konventsioonil on protokolle, millega muudetakse konventsioonisüsteemi (nt protokoll nr 11) ja on protokolle, millega tehakse konventsiooni muid muudatusi (nt protokoll nr 13 surmanuhtluse igas olukorras kaotamise kohta). Kohtureeglid on normid, mille alusel Euroopa Inimõiguste Kohus tegutseb.<sup>3</sup> Kohtureegel nr 47 reguleerib Euroopa Inimõiguste Kohtule esitatavate individuaalkaebuste sisu.

Magistritöös antakse ülevaade ettepanekutest, mis tehti kohtu tuleviku teemalistel kõrgetasemelistel konverentsidel Interlakenis 2010. aastal,<sup>4</sup> Izmiris 2011. aastal<sup>5</sup> ja Brightonis 2012. aastal.<sup>6</sup> Tehtud muudatuste ja ettepanekute alusel antakse hinnang selle kohta, millise

---

<sup>3</sup> European Court of Human Rights. Official text. Rules of the Court. Rules of Court (entry into force 1 January 2014). – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>4</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu tuleviku teemaline kõrgetasemeline konverents. Interlakeni deklaratsioon. 19. veebruar 2010. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Interlakeni\\_deklaratsioon%20\\_EST.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Interlakeni_deklaratsioon%20_EST.pdf) (1.05.2014). (Edaspidi Interlakeni deklaratsioon).

<sup>5</sup> Euroopa Nõukogu ministrite komitee Türgi eesistumisel korraldatud Euroopa Inimõiguste Kohtu tuleviku teemaline kõrgetasemeline konverents Izmiris, Türgis 26. – 27. aprillil 2011. Deklaratsioon. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Izmir%20deklaratsioon%20\\_est\\_.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Izmir%20deklaratsioon%20_est_.pdf) (1.05.2014). (Edaspidi Izmiri deklaratsioon).

<sup>6</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu tuleviku teemaline kõrgetasemeline konverents. Brightoni deklaratsioon. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Brightoni\\_%20deklaratsioon\\_ET\\_2\\_.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Brightoni_%20deklaratsioon_ET_2_.pdf) (1.05.2014). (Edaspidi Brightoni deklaratsioon).

olemuse juurde kohus nende muudatuste taustal jääb või milliseks see on kujunemas või juba kujunenud.

Magistritöö lõpus jõutakse järeldustele, millised võiksid olla kohtu edaspidise reformimise aluspõhimõtted ja mida tuleks tulevikus muuta selleks, et kohus tuleks toime oma põhiülesande täitmisega.

Kuigi Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga on küsimus, mida kohtu reformimisel tuleb silmas pida, ei käsitleta magistritöös seda teemat.

Uurimise aluseks on võetud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning selle protokollide ja ka jõustumata protokollide tekstid ja seletuskirjad. Samuti kasutatakse inimõiguste juhtkomitee (*Steering Committee of Human Rights*) koosolekute raporti lisa, kohtureegleid, käsiraamatut kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta ning muid Euroopa Inimõiguste Kohtu koostatud kohtumenetlust käsitlevaid juhendeid. Magistritöös lähtutakse ka nimetatud kõrgetasemeliste konverentside deklaratsioonidest ja aruannetest, mis on koostatud kohtu töökoormuse probleemi kohta. Need allikad on algtekstid või erapooletud hinnangud. Samuti on kasutatud eesti õiguskirjanduses avaldatud artikleid ja välismaa autorite uurimusi.

Magistritöös on kohtu väljakujunenud praktika kirjeldamisel selle illustreerimiseks kasutatud ka mitut Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust. Viimaste valikul on püütud lähtuda sellest, et need oleksid võimalikult hiljutised või et need sobiksid kirjeldatava väljakujunenud kohtupraktika illustreerimiseks.

Magistritöös kasutatakse mitut uurimismeetodit. Euroopa Inimõiguste Kohtu kujunemise ja kuni tänaseni kohtu töökoormuse probleemile lahenduste leidmise kirjeldamisel on sobivaim olnud kronoloogiline meetod. Võrdlevat meetodit kasutatakse, kui vaadeldakse ühelt poolt individuaalkaebusi lahendava kohtu ja teiselt poolt Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu funktsioonide eeliseid ja puudusi. Üldiselt kasutatakse süsteemset uurimismeetodit ehk probleemide kompleksset ja seostatud käsitlemist.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest kohtu ülekoormatuse probleem ei paista leevenevat. Ka teatavate muudatuste tegemise järel (nt protokoll nr 14 jõustumine) esitatakse kohtule endiselt väga palju kaebusi, kuid ainult vähesed kohtule laekunud kabused on vastuvõetavad.

Teema aktuaalsusele viitavad samuti kõrgetasemelised kohtu tuleviku teemalised konverentsid, mis toimusid 2010., 2011. ja 2012. aastal. Kohtu tuleviku teemaline konverents (*Conference on the future of the European Court of Human Rights*) peeti ka 7.–8. aprillil 2014 Norras Holmenkollenis. Teema aktuaalsust näitab samuti asjaolu, et praegu on osa reforme pooleli ja teatud analüüside valmimise tähtjaks on määratud 2019. aasta lõpp.<sup>7</sup>

Magistritöö lugemise lihtsustamise huvides märgib autor, et magistritöös kasutatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu kohta lühendit EIK kokkuloetava sõnana, sest see annab kõlaliselt vastuvõetava häälikuühendi.

---

<sup>7</sup> Brightoni deklaratsioon, p. 34.

## **1. EIKi kaebustega ülekoormatuse põhjused**

### **1.1. 820 miljonit kaebeõigusega isikut ja individuaalkaebuste süsteem Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni süsteemis**

#### **1.1.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni vastuvõtmine**

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi ka *konventsioon*) võttis vastu Euroopa Nõukogu ja sellele kirjutati Roomas alla 4. novembril 1950. Konventsioon jõustus 3. septembril 1953. Konventsiooni loomise eesmärk oli tulevikus ära hoida selliseid inimõiguste rikkumisi nagu pandi toime II maailmasõjas.<sup>8</sup> Samuti tingis konventsiooni koostamise II maailmasõja järel kujunenud maailmakord, kus Kesk- ja Ida-Euroopa jäid kommunistliku Nõukogude Liidu kontrolli alla.

Kuigi ÜRO peaassamblee oli 1948. aastal vastu võtnud inimõiguste ülddeklaratsiooni,<sup>9</sup> ei tekitanud see deklaratiivse dokumendina ÜRO liikmesriikidele õiguslikult siduvat kohustust tagada deklaratsioonis sätestatud õigusi. ÜROs on raske jõuda kokkuleppele õiguslike tekstide osas, mis oleksid tekitanud riikidele siduvaid kohustusi, sest ÜRO liikmesriigid on pärit kõigist maailmajagudest; pealegi oli olulistest küsimustes Julgeolekunõukogu alalistel liikmetel (USA, NSV Liit, Hiina (kuni 1970. aastate alguseni küll mitte Hiina RV, vaid Guomindangi Hiina Vabariik), Suurbritannia ja Prantsusmaa) vetoõigus. Suure hulga erinevate vaadetega osapooltega läbirääkimisi pidades on konsensuseni jõuda raske ja aeganõudev. Samuti tuli inimõiguste ülddeklaratsiooni vastuvõtmise järel kokkuleppele jõuda selles sätestatud õiguste tagamise kontrollsüsteemis. Nõnda leiti II maailmasõja järgses Euroopas, et tõhusam oleks kaitsta inimõigusi regionaalsel tasandil.<sup>10</sup>

5. mail 1949 kirjutasid Londonis kümme riiki alla Euroopa Nõukogu statuudile,<sup>11</sup> millega loodi Euroopa Nõukogu. Allakirjutanud olid Belgia, Taani, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Rootsi ja Ühendkuningriik. Statuut sätestab inimõiguste tagamise ja arendamise kui ühe Euroopa Nõukogu eesmärkidest.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> The Conscience of Europe. 50 Years of the European Court of Human Rights. Edited by Egbert Myjer et al. London: Council of Europe 2010, lk 16 ja 17. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_01_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>9</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/12958> (1.05.2014).

<sup>10</sup> The Conscience of Europe, lk 18. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_01_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>11</sup> Euroopa Nõukogu statuut. – RT II 1993, 17, 29.

<sup>12</sup> The Conscience of Europe, lk 19. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_01_ENG.pdf) (1.05.2014).



10. augustist kuni 8. septembrini 1949 pidas Euroopa Nõukogu Konsultatiivassamblee<sup>13</sup> oma esimese istungjärgu. Päevakavas oli inimõiguste tagamine ja arendamine. Esialgu ei toetanud mõned riigid selle päevakorrapunkti arutamist, sest sama küsimusega juba tegeleti ÜROs.<sup>14</sup> Konsultatiivassamblee istungjärgule järgnes mitu kõrgetasemelist koosolekut, kus arutati tulevase konventsiooni teksti ning inimõiguste ja põhivabaduste kataloogi: mida see peaks sisaldama? Konventsiooni koostamisel tugineti osaliselt varasematele inim- ja kodanikuõigusi sätestavatele tekstidele. Eeskujuks olid ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon (1948), Inglismaa parlamendi poolt 1689. aastal vastu võetud *Bill of Rights*, Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni 10 esimest parandust (*Bill of Rights*, 1791), Suure prantsuse revolutsiooni inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioon (1789) ja Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus (1949).

Pikkade läbirääkimiste käigus lepidi konventsiooni tekstis lõpuks kokku ja 4. novembril 1950. aastal kirjutasid Roomas sellele alla kõik Euroopa Nõukogu riigid. Konventsioon jõustus 3. septembril 1953, kui selle oli ratifitseerinud Luksemburg.<sup>15</sup>

### 1.1.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu loomine

Konventsiooni artiklis 19 on sätestatud Euroopa Inimõiguste Kohtu loomine. Euroopa Inimõiguste Kohtu loomist kaaluti konventsiooni eelnõude läbirääkimisel 1949. aastal, kui Euroopa Liikumise komitee koostas esimese konventsiooni versiooni, mis lisaks mitmele õigusele ja vabadusele sätestas kohtu loomise. Selle versiooni kohaselt oli kohtu pädevuses tühistada konventsioonis sätestatud õiguste ja vabadustega ilmselt vastuolus olevad otsused ja meetmed pärast seda, kui asja on üle vaadanud Euroopa Inimõiguste Komisjon.<sup>16</sup>

Pärast konventsiooni esimese versiooni tutvustamist Konsultatiivassamblee esimesel istungjärgul 1949. aasta sügisel edastati see Konsultatiivassamblee õiguskomisjonile. Õiguskomisjoni hinnangul tuli muuhulgas luua kohus kui kollektiivne õiguste tagamise mehhanism, mille pädevuses oleksid riikidevahelised ja individuaalkaebustel põhinevad kohtumenetlused. Samuti tegi õiguskomisjon ettepaneku luua Euroopa Inimõiguste Komisjon, mille pädevuses oleks selliste kaebuste uurimine ja lepitusmenetlus.<sup>17</sup> Nendele ideede vastu oldi osaliselt isegi õiguskomisjoni sees, kuid mõte jäi konventsiooni mustandisse ja see

<sup>13</sup> Parlamentaarse Assamblee nimetati algselt Konsultatiivassambleeks. 1974. aastast alates kasutatakse nime Parlamentaarne Assamblee.

<sup>14</sup> The Conscience of Europe, lk 19. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_01_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>15</sup> Ibid., lk 22.

<sup>16</sup> Ibid., lk 18.

<sup>17</sup> Ibid., lk 19.

edastati sellisena 1949. aasta sügisel Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele. Viimane edastas mustandi omakorda ekspertide komisjonile, mis leidis, et kohtu loomiseks on vajalik poliitiline otsus.<sup>18</sup>

Poliitilise otsuse vastuvõtmiseks kutsus Ministrite Komitee 1950. aastal kokku vanemametnike konverentsi (*conference of senior officials*). Kohtu loomise osas seal arvamused lahknesid. Prantsusmaa, Itaalia, Belgia ja Iirimaa olid kohtu loomise poolt. Madalmaad, Ühendkuningriik, Norra, Rootsi, Kreeka ja Türgi olid vastu.<sup>19</sup>

Lõpuks jõuti kokkuleppele, et kohtul on pädevus arutada neid riike puudutavaid küsimusi, mis on ennast vabatahtlikult allutanud kohtu jurisdiktsioonile. Samuti jäi lõplikku teksti kompromissina sisse idee, et üksikisiku kaebeõigus tema suhtes toime pandud konventsiooniga tagatud õiguse rikkumisel peaks samuti olema riikidele valikuline. Üksikisikud saanuksid selle idee kohaselt esitada kaebusi Euroopa Inimõiguste Komisjonile ainult nende riikide vastu, kes on selle võimalusega nõustunud.<sup>20</sup> Selliste kompromissidega jäi konventsiooni teksti sisse kohtu ja komisjoni kui konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kaitse kontrollsüsteemi loomine.

Algselt tegutses EIK *ad hoc* kohtuna. Kohus oli konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kaitse kontrollsüsteemi element, mis tegeles riikidevaheliste ja individuaalkaebuste lahendamisega.<sup>21</sup> Kohtu esimene koosseis valiti 21. jaanuaril 1959, kui kohtu jurisdiktsiooni tunnustas kaheksas riik. See, et esimesed kohtunikud valitakse pärast EIKi jurisdiktsiooni tunnustamist kaheksa riigi poolt, oli ette nähtud konventsiooni esialgse versiooni artiklis 56.<sup>22</sup>

1998. aastal jõustunud protokolliga nr 11 loodi alaline Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi *EIK* või *kohus*) ja kaotati ära senised *ad hoc* Euroopa Inimõiguste Kohus ning Euroopa Inimõiguste Komisjon. Protokolli seletuskiri sõnastas protokolli eesmärgiks süsteemi ümberkujundamise selliselt, et lüheneks nn Strasbourgi menetluse kestus.<sup>23</sup> Strasbourgi menetluse all peetakse silmas menetlusi, mis tulenevad konventsiooni rikkumisest ja mida viivad läbi kontrollsüsteemi institutsioonid.

---

<sup>18</sup> The Conscience of Europe, lk 20. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_01_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid., lk 21.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid., lk 33.

<sup>23</sup> Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/155.htm> (1.05.2014).

### 1.1.3. Umbes 820 miljonit kaabeõigusega isikut

Nagu nimetatud, kuulus Euroopa Nõukogu asutajariikide hulka 10 riiki: Belgia, Taani, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Norra, Rootsi ja Ühendkuningriik. 1949. aastal liitusid Kreeka ja Türgi. 1950. aastatel liitusid Island, Saksamaa ja Austria, 1960. aastatel Küpros, Šveits ja Malta, 1970. aastatel Portugal, Hispaania ja Liechtenstein ning 1980. aastatel San Marino ja Soome. Enne Nõukogude Liidu lagunemist oli konventsiooniosalisi seega 23. Ajavahemikul 1959–2012 olid nendest riikidest kaebuste arvu poolest esirinnas Türgi (38 503 kaebust), Prantsusmaa (24 781 kaebust), Kreeka (23 107 kaebust), Ühendkuningriik (17 658 kaebust) ja Itaalia (15 697 kaebust).<sup>24</sup>

1990. aastatel liitus kõige rohkem riike. Üheks põhjuseks oli Nõukogude Liidu lagunemine ja uus maailmakord. Euroopa Nõukoguga liitusid Ungari, Poola, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Sloveenia, Tšehhi, Slovakkia, Rumeenia, Andorra, Läti, Albaania, Moldova, Makedoonia, Ukraina, Venemaa, Horvaatia ja Gruusia. Oma kaebuste arvuga möödusid mitu uut riiki kiiresti vanadest olijatest: 2012. aastaks oli Venemaalt laekunud 79 471, Poolast 50 938, Ukrainast 32 869 ja Rumeeniast 38 324 kaebust.<sup>25</sup>

Suure laienemise järel koostati protokoll nr 11, mille seletuskirjas on muuhulgas välja toodud, et alaline EIK loodi selleks, et oleks järelevalvet teostav organ, mis töötaks efektiivselt ja mõistlike kulude juures ka 40 konventsiooniosalisega.<sup>26</sup> Seega muudeti EIK alaliselt tegutsevaks kohtuks seetõttu, et 1990. aastatel peaaegu et kahekordistus nende riikide arv, kelle peale võis esitada kaebuse Strasbourgi järelevalveorganitele.

Pärast 2000. aastat liitusid veel Armeenia, Aserbaidžaan, Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia, Monaco ja Montenegro. Nendest riikidest on 2012. aastani enim kaebusi pärit Serbiast (5522 kaebust).<sup>27</sup> Kokku on Euroopa Nõukogus seega 47 riiki, milles elab kokku umbes 820 miljonit inimest.<sup>28</sup>

Kõigil umbes 820 miljonil isikul, samuti isikute gruppidel ja valitsusvälistel organisatsioonidel on õigus esitada EIKi individuaalkaebus, kui nad leiavad, et nende konventsioonis sätestatud õigusi või vabadusi on rikutud ja riigisisesed võimalused otsuse

<sup>24</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. Overview. Overview 1959-2012, lk 8. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592013_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. Explanatory Report, p 23. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/155.htm> (1.05.2014).

<sup>27</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. Overview. Overview 1959-2012, lk 8.

<sup>28</sup> Council of Europe. The Council in Brief. Who We Are. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en> (1.05.2014).

peale kaevata on ammendunud. Euroopa Inimõiguste Kohus peab hindama kõigi kohtule esitatud kaebuste vastuvõetavust. Vaid umbes 10% kaebustest on sellised, mis vajavad kohtuotsust.<sup>29</sup>

Juba 2006. aasta raportis Ministrite Komiteele märkis *the Group of Wise Persons* (edaspidi ka *tarkade ühendus*), et hoolimata selleks ajaks EIKi poolt võetud meetmetest on kohtu töökoormus äärmiselt suur ja kui midagi ette ei võeta, võib kokku variseda kogu konventsioonisüsteem.<sup>30</sup> Kaebuste arv on aga aasta-aastalt kasvanud. Kui 1998. aasta lõpus oli kohtus 7771 lahendamata kaebust, siis 2008. aastal oli see arv 95 000.<sup>31</sup> Kaebuste arv tõusis 10 aasta jooksul seega 12 korda. Aastad 1998–2008 olid individuaalkaebuste esitamise uue süsteemi esimesed 10 aastat. Alates 2008. aastast ei ole lahendamata kaebuste arv oluliselt tõusnud. 31. märtsil 2014 oli kohtus lahendamata kaebusi 96 050.<sup>32</sup> Kuid viimaste aastate reformid ei ole kaasa toonud lahendamata kaebuste arvu langemist.

Mida lihtsam on kaebuste esitamise kord ja mida laiemalt EIK tõlgendab konventsiooni, seda rohkem isikuid, isikute gruppe ja valitsusväliseid organisatsioone peab atraktiivseks kaebuse esitamist EIKile. 47 ennast kohtu jurisdiktsioonile allutanud riigi seas on selliseid riike, kus on probleeme inimõiguste tagamisega niisugusel tasemel nagu konventsioon ja EIKi tõlgendus õiguste kaitsmist ette näeb. Nendest riikidest pärit kaebuste arv on suur. Aastatel 1959–2012 on olnud kõige rohkem kohtulahendeid, millega tuvastati vähemalt üks rikkumine, seotud Türgi, Itaalia ja Venemaa Föderatsiooniga.<sup>33</sup>

Üks probleem, mis on seotud nii kaebuste suure hulga kui konventsiooniosaliste arvuga on kohtunike arvu küsimus. Kuigi EIKi esitatavate kaebuste arv on kasvanud, ei ole muutunud kohtunike arvu määrav kord, mille kohaselt kohtus töötab kohtunikke nii palju, kui palju on konventsiooniosalisi. Uue riigi liitumine ja sealt uue kohtuniku nimetamine ei tähenda aga seda, et sellest riigist pärit kaebuste arv vastaks ühe kohtuniku võimele asju läbi vaadata. 2012. aastal Suurbritannia eesistumisel toimunud Brighton'i kõrgetasemelisel konverentsil vastu võetud deklaratsioonis leiti, et kohtunike arvu suurendamine võib olla vajalik.

---

<sup>29</sup> R. Maruste. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. – *Juridica*, 5/2010, lk 374.

<sup>30</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 28. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&Site=CM> (1.05.2014).

<sup>31</sup> J.-P. Costa. Opening speech. – Ten Years of the “New” European Court of Human Rights, 1998-2008, Situation and Outlook. Proceedings of the Seminar, 13 October 2008, Strasbourg. Strasbourg: European Court of Human Rights 2009, lk 12. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/10years\\_NC\\_1998\\_2008\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/10years_NC_1998_2008_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>32</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. Statistics by Month 2014. Pending Cases. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2014\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2014_BIL.pdf) (1.05.2014).

<sup>33</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. Statistics by State. Violations by Article and by State 1959-2013, lk 3. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

Kohtunike arvu suurendamine tuleks kokku leppida liikmesriikidel. Iga konventsiooniosaline soovib, et lisakohtunik oleks pärit tema riigist. Seega oleks ilmselt vastuvõetav ettepanek ainult siisugune, kui igast liikmesriigist lisanduks üks kohtunik. See tähendaks aga suurt eelarvekulu. Samuti võib 94 kohtunikuga kohtus olla raske tagada järjepidevat kohtupraktikat.

Praeguseks on kohtunike arvu suurendamise mõtte reformikavadest välja jäetud, kuid selle arutamist tulevikus ei välistata.<sup>34</sup>

Lisaks sellele, et isikute hulk, kellel on põhimõtteliselt võimalus oma õigusi EIKis kaitsta on praegu väga suur, on kaebuste arvu kasvu põhjustanud protokollid nr 9<sup>35</sup> ja nr 11,<sup>36</sup> millega anti kõigile konventsiooniosalistes elavatele isikutele, isikute gruppidele ja valitsusvälistele organisatsioonidele õigus esitada otse kohtule individuaalkaebus. Tarkade ühenduse 2006. aasta raporti kohaselt valitseb põhimõtteline konflikt kohtusse individuaalkaebuse esitamise õigusega isikute arvu ja kohtu vastutuse vahel lõpliku õigusmõistjana nõnda suure hulga riikide jaoks.<sup>37</sup>

#### **1.1.4. Individuaalkaebuste süsteem**

Individuaalkaebuste esitamise süsteem pole alati olnud selline nagu praegu. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esialgse versiooni artiklist 25 tulenes, et Euroopa Inimõiguste Komisjon kui inimõiguste ja põhivabaduste kaitse tagamise kontrollsüsteemi teine element kohtu kõrval vaatas esmalt läbi individuaalkaebused ja andis hinnangu nende vastuvõetavuse kohta.<sup>38</sup> Euroopa Inimõiguste Komisjon ei olnud kohtulik keham. Isikud, kelle kaebus ei jõudnud EIKi, ei saanud seega oma kaebusele kohtulikku lahendit. Algsete menetlusreeglite järgi ei olnud kaebajal õigust ise kohtus esineda, kui tema kaebus pärast Euroopa Inimõiguste Komisjoni vastuvõetavuse hinnangut kohtusse jõudis. Aastate jooksul sai kaebaja menetluslikke õigusi juurde.

1994. aastal jõustus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 9, mis andis kaebajale õiguse esitada kaebus kohtule, kui see oli tunnistatud vastuvõetavaks.

---

<sup>34</sup> Council of Europe. Human Rights and Rule of Law. Steering Committee for Human Rights (CDDH). Meeting Reports. 2013. 79th meeting of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 26-29 November. Addendum III: CDDH report on the question of whether or not to amend the Convention to enable the appointment of additional judges to the Court. – Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2013\)R79\\_Addendum%20III\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2013)R79_Addendum%20III_EN.pdf) (1.05.2014).

<sup>35</sup> Protokoll nr 9. - RT II 1996, 11, 34.

<sup>36</sup> Protokoll nr 11 konventsiooniga loodud kontrollmehhanismi ümberkorraldamiseks. - RT II 1996, 11, 34.

<sup>37</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 27. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&Site=CM> (1.05.2014).

<sup>38</sup> Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocol. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf).

Ometi võis kohtunikest koosnev paneel otsustada, et sellist kaebust ei võeta menetlusse, kui selles ei teki tõsisemaid inimõiguste rikkumise küsimusi. Protokolli nr 9 ratifitseerimine ei olnud konventsiooniosalistele kohustuslik. Sellest tulenev regulatsioon laienes üksnes riikidele, mis olid selle ratifitseerinud. Protokoll nr 9 tühistati protokoll nr 11 vastuvõtmisega.

1. novembril 1998. aastal jõustunud protokoll nr 11 artikliga 1 loodi seniste *ad hoc* Euroopa Inimõiguste Komisjoni ja kohtu asemele alaline Euroopa Inimõiguste Kohus. Samuti muudeti protokolliga nr 11 kohtunike ametiaja pikkust. Konventsiooni algse teksti artiklis 40 oli sätestatud, et kohtunikud valitakse üheksaks aastaks ja neid võib tagasi valida. Protokolli nr 11 artikliga 1 lühendati kohtuniku ametiaeg kuuele aastale, mille järel võib kohtuniku valida tagasi uueks ametiasjaks.

Protokolli nr 11 jõustumise järel jäi Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele õigus teostada järelevalvet kohtuotsuste täitmise üle. Ministrite Komiteel varasemalt olnud õigus määratleda kohtuasja põhiasjaolusid läks protokoll nr 11 jõustumise järel täielikult üle EIKile.

Protokolliga nr 11 anti füüsilisest isikust, isikute grupist või valitsusvälisest organisatsioonist kaebajale täielik menetlusosalise staatus.<sup>39</sup>

See, et üksikisikul on protokoll nr 11 vastuvõtmisest õigus kaebus otse kohtule esitada on kohtu töökoormust oluliselt kasvatanud. Esimese kümne aasta jooksul pärast praeguse individuaalkaebuste esitamise süsteemi jõustumist kasvas kohtus menetluses olevate lahendamata kaebuste arv 12 korda. 2012. ja 2013. aastal on kohtule esitatud vastavalt 64 900 ja 65 900 kaebust.<sup>40</sup> Lähivaatamata kaebuste arv on endiselt suur. Vähesed kõigist kaebustest on vastuvõetavad. Individuaalkaebuste esitamise võimalus on kohtumenetluse EIKis muutnud isikutele atraktiivsemaks, sest see on lihtsasti ligipääsetav ja arusaadav. Kaebuste suure hulga üheks põhjuseks on konventsiooni algsele versioonile protokollidega nr 9 ja nr 11 tehtud muudatused.

---

<sup>39</sup> The Conscience of Europe, lk 35. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Anni\\_Book\\_content\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_content_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>40</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. General Statistics 2013. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

## **1.2.Kaebusele esitatavad tingimused ja vastuvõetavuse alused**

### **1.2.1. Kaebustele esitatavad tingimused**

Kohtusse jõudvate kaebuste asjakohasust on võimalik reguleerida kaebustele esitatavate tingimusega. Seega võivad vastuvõetamatute kaebuste suure hulga põhjuseks olla vähesed või vähetõhusad kaebustele esitatavad tingimused või nende tingimuste liialt paindlik järgimine.

Riigisisestes haldusmenetlustes on tavaline, et kaebuse esitamisele on seatud teatavad tingimused. Näiteks on tavaline lõivu nõudmine või see, et kõrgemad kohtud võivad nõuda isiku esindatust advokaadi poolt. Seada võib ka teisi kriteeriumeid, mille täitmatajätmisel jäetakse kaebus läbi vaatamata. Selliste tingimuste eesmärk on hõlbustada kaebuste menetlemist. Mida korrektsemalt on kaebused esitatud, seda lihtsam on neid menetleda.

EIKi esitatavatele kaebustele seatud tingimused tulenevad kohtureeglist nr 47, mis määratleb individuaalkaebuse sisu.<sup>41</sup>

Kaebust esitades tuleb kasutada ettenähtud vormi. Vorm peab sisaldama teatud teavet, näiteks kaebaja nime, sünniaega, kodakondsust ja aadressi. Esindaja olemasolul peab kaebus sisaldama teavet esindaja kohta. Samuti tuleb kaebuses märkida konventsiooniosaline riik või riigid, kelle vastu kaebus on esitatud. Lisaks eelpool nimetatud andmetele tuleb kaebusele ettenähtud vormi täites koostada kokkuvõtlik ja arusaadav faktiliste asjaolude kirjeldus. Ära tuleb märkida konventsiooni väidetava rikkumise kokkuvõtlik arusaadav kirjeldus ja asjakohased argumendid. Lisaks tuleb kohtureegel nr 47 lõike 1 kohaselt koostada kokkuvõtlik ja loetav informatsioon, mis kinnitab konventsiooni artikli 35 lõikes 1 sätestatud kriteeriumite täitmist. Konventsiooni artikli 35 lõikest 1 tulenevad kaebuse vastuvõetavuse alused.

Lisaks kohustuslikule teabele on kohtureegli nr 47 lõike 2b alusel piiratud lisalehekülgede arvu 20 leheküljeni. Loomulikult tuleb avalduse vorm kohtureegli nr 47 lõike 3.1. kohaselt kaebaja poolt allkirjastada. Kohtureeglis nr 47 sätestatud üldreeglitest on võimalik kõrvale kalduda. Tulenevalt kohtureegli nr 47 lõikest 5.1. on erandiks olukord, kus kaebaja on nõuete täitmata jätmise kohta esitanud mõjuvad põhjused, kaebus puudutab esialgsete õiguskaitsevahendite rakendamist või kui kohus otsustab omal initsiatiivil või kaebaja palvel teisiti.

---

<sup>41</sup> Eesti Vabariigi Välisministeerium. Välispoliitika. Rahvusvahelised organisatsioonid. Euroopa Inimõiguste Kohus. Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Kohtureeglite reegel 47 alates 01.01.2014. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Kohtureeglite\\_reegel\\_47\\_alates\\_01\\_01\\_2014.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Kohtureeglite_reegel_47_alates_01_01_2014.pdf) (1.05.2014).

Selleks, et vältida suurt halduskoormust, mis tuleneb selliste kaebuste läbivaatamisest, mis ei vasta eeltoodud nõuetele, tuleks erandeid üldreeglist teha võimalikult vähe. Vastuvõetamatute kaebuste suurt osa (umbes 90% kaebustest) kogu EIKi jõudvatest kaebustest võiks vähendada kaebustele esitatavate tingimuste karmistamisega.

### 1.2.2. Vastuvõetavuse alused

Kohtusse jõudvate kaebuste asjakohasust on võimalik mõjutada ka vastuvõetavuse alustega. Samuti võivad osaliselt olla suure kaebuste arvu põhjuseks liialt leebed kriteeriumid, mis esitatakse kaebuste vastuvõetavusele. Konventsiooni artiklist 35 tulenevad kaebuste vastuvõetavuse alused. Kaebuste vastuvõetamatuse alused võib jagada kolmeks: menetluslikud, kohtu pädevusega seotud ja sisulised vastuvõetavuse alused.<sup>42</sup>

Vastuvõetamatuse menetluslikud alused on riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamine, kuuekuulise tähtaja ületamine, kaebuse anonüümsus, sisuliselt sama kaebuse esitamine, eelnevalt mõnele teisele rahvusvahelisele kehandile kaebuse esitamine ja kaebeõiguse kuritarvitamine.<sup>43</sup>

Tulenevalt konventsiooni artikli 35 lõikest 1 tuleb praegu kaebus EIKi esitada mitte hiljem kui kuue kuu jooksul pärast otsuse tegemist riigisisese õiguskaitseorgani poolt, mille peale riigisiselt ei ole enam võimalik kaevata. Seda tähtaega lühendatakse protokolliga nr 15 neljale kuule.<sup>44</sup> 2012. aastal toimunud Brighton'i konverentsi deklaratsiooni punktiga C15 a tehakse ettepanek tähtaja lühendamiseks. Protokoll nr 15 ei ole veel jõustunud. Praegu on protokoll'i ratifitseerinud kuus riiki.<sup>45</sup> Kuue kuu reeglist kinnipidamist karimistati 1. jaanuaril 2014 jõustunud kohtureeglga nr 47. Kui varem piisas kaebuse tähtaegsuseks sellest, et teatud dokumendid olid kohtule edastatud, siis nüüd tuleb kuue kuu jooksul EIKi esitada kõik vaidluses tähtsust omavad dokumendid.

---

<sup>42</sup> Eesti Vabariigi Välisministeerium. Välispoliitika. Rahvusvahelised organisatsioonid. Euroopa Inimõiguste Kohus. Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Käsiraamat kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Vastuv%C3%B5etavuse\\_k%C3%A4siraamat%20ET\\_13042012MK.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Vastuv%C3%B5etavuse_k%C3%A4siraamat%20ET_13042012MK.pdf) (1.05.2014).

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Full text. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=213&CM=8&DF=01/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).

<sup>45</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=8&DF=01/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).



Kohtu pädevusega seotud vastuvõetamatuse alused on vastuvõetamatus *ratione personae*, vastuvõetamatus *ratione loci*, vastuvõetamatus *ratione temporis* ja vastuvõetamatus *ratione materiae*.<sup>46</sup>

Sisuliselt vastuvõetamatud on selgelt põhjendamatud kaebused ja kaebused, mille puhul puudub märkimisväärne kahju.<sup>47</sup> Märkimisväärse kahju nõue lisandus vastuvõetavuse aluste hulka protokoll nr 14 jõustumisega 1. juunil 2010.<sup>48</sup> Kõnealuse kriteeriumiga antakse EIKi käsutusse täiendav vahend, mis peaks aitama tal keskenduda sisulist läbivaatamist väärivatele kohtuasjadele. See võimaldab kohtul jätta läbi vaatamata vähemtähtsaks peetavaid kohtuasju vastavalt põhimõttele, et kohtunikud ei peaks selliste asjadega tegelema (*de minimis non curat praetor*).<sup>49</sup>

See, mida tähendab märkimisväärne kahju, selgub kohtupraktikast. Näiteks pole kohus märkimisväärseks kahjuks pidanud 90 euro suurust kahju.<sup>50</sup> Samuti pole kohus pidanud märkimisväärseks kahjuks summat 172 eurot.<sup>51</sup> Rahalise väärtuse küsimus on ainult üks märkimisväärse kahju kontseptsiooni osa. Märkimisväärne kahju ei pea olema rahas mõõdetav. See võib kaebuses sisalduda ka siis, kui vaidluse all pole rahaline kahju. Ometi ei tasuks märkimisväärse kahju kontseptsiooni, mis loodi kohtu suurt töökoormust arvestades, tõlgendamisega laiendada niivõrd, et sellel enam ei ole mõju kaebuste arvule. Kui laia ringi olukordi või väikest rahasummat hakatakse kohtupraktikas pidama märkimisväärseks kahjuks, suureneks nende kaebuste arv, mis märkimisväärse kahju kriteeriumi täidavad.

Seoses kaebeõiguse väidetava kuritarvitamisega on EIK leidnud, et kaebuse võib jätta läbi vaatamata kaebeõiguse kuritarvitamise tõttu konventsiooni artikli 35 lõike 3 punkti a tähenduses, kui see muuhulgas põhineb teadlikult valel informatsioonil.<sup>52</sup> Samuti on kaebus sisuliselt vastuvõetamatu, kui teadlikult ei esitatud tähtsat informatsiooni või dokumente, juhul kui nendest oldi teadlik algusest peale.<sup>53</sup> EIKi hinnangul võib mittetäielikku ja selle tõttu eksitavat teavet pidada kaebeõiguse kuritarvitamiseks, eriti kui kõne all olev

---

<sup>46</sup> Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Käsiraamat kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 14, millega muudetakse konventsiooni kontrollsüsteemi. - RT II 2006, 1, 2.

<sup>49</sup> Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Käsiraamat kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta.

<sup>50</sup> EIKo 01.06.2010, 36659/04, Adrian Mihai Ionescu vs. Rumeenia.

<sup>51</sup> EIKo 19.10.2010, 18774/09, Rinck vs. Prantsusmaa.

<sup>52</sup> EIKo 2.05.2006, 5667/02, Kerechashvili vs. Gruusia; EIKo 15.05.2007, 30164/06, Bagheri ja Maliki vs. Holland; EIKo 3.07.2007, 25101/05, Poznanski jt vs. Saksamaa; EIKo 5.11.2013, 50634/11, Simitzi-Papachristou jt vs. Kreeka.

<sup>53</sup> EIKo 2.05.2006, 5667/02, Kerechashvili vs. Gruusia.

informatsioon puudutab kohtuasja põhiküsimust ja selle esitamata jätmise kohta ei anta piisavaid selgitusi.<sup>54</sup> Kaebõiguse kuritarvitamine on ka see, kui kaebaja ei ole esitanud teavet jooksvalt kaebuse menetlemise jooksul EIKile juhul, kui asjaolud on vahepeal muutunud. Näiteks olukorras, kus riigisiselt on toimunud uusi arenguid.

Kuna vastuvõetavuse aluste tõlgendamine kuulub EIKi ülesannete hulka, peaks kohus siin olema äärmiselt ettevaatlik, et mitte laiendada vastuvõetavuse aluseid selliselt, et see kohtu töökoormust järjest kasvataks. Praegu kehtivad vastuvõetavuse alused on piisavalt leebed ja võimaldavad isikutel lihtsa vaevaga oma inimõiguste kaitse teostamise.

Samas ei ole konventsioonisüsteemi mõttega kooskõlas see, kui muuta kohtusse pöördumine nii keeruliseks, et see takistaks tõhusat inimõiguste kaitset. Tuleb leida tasakaal asjakohaste kaebustele esitatavate tingimuste ja vastuvõetavuse kriteeriumite ning inimõiguste tõhusta kaitse tagamise vahel.

### **1.3.Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika iseärasused:**

#### **1.3.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lai tõlgendamine Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt**

Teatud rolli kaebuste arvu suurenemisel on mänginud EIKi aktiivsus ja kohtupraktika haarde laiendamine.<sup>55</sup> EIK tõlgendab laialt konventsioonis sätestatud inimõigusi. Sellisest praktikast tulenevalt on menetlus EIKis kaebajale atraktiivne. Nende lootus võita ja saada riigilt välja mõistetud hüvitist on suur. Konventsiooni laia tõlgendamist võib seetõttu pidada üheks kaebuste suure hulga põhjuseks.

Järgnevalt tuuakse mõned näited, mis illustreerivad seda, kuidas õigust austusele era- ja perekonnaelu vastu (konventsiooni artikkel 8) ning piinamise keelamist (konventsiooni artikkel 3) on laiendatud suurele hulgale nende õigustega seotud õigustele.

Näiteks on kohus leidnud, et konventsiooni artiklist 8 tulenev õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu tuleb tõlgendada laialt. See tähendab muugulgas isiku õigust nimele, isiku kujutise ja maine kaitset, perekondlikust päritolust teadmise õigust, õigust füüsilisele ja moraalsele terviklikkusele, seksuaalse ja sotsiaalse identiteedi kaitset, õigust seksuaalelule ja seksuaalse orientatsiooni määratlemisele, puhtale keskkonnale, enesemääratlemise õigust ja

---

<sup>54</sup> EIKo 9.06.2006, 23130/04, *Hüttner vs. Saksamaa*; EIKo 3.07.2007, 25101/05, *Poznanski jt vs. Saksamaa*; EIKo 25.02.2014, 19696/10, *Gheorghe Predescu vs. Rumeenia*; EIKo 29.01.2013, 75381/10, *Komatinović vs. Serbia*.

<sup>55</sup> R. Maruste. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. – *Juridica*, 5/2010, lk 374.

isikuautonoomiat, kaitset läbiotsimise ja konfiskeerimise eest ning telefonikõnede privaatsust.<sup>56</sup>

Euroopa Inimõiguste Kohtu 29. mai 2012. a otsuses asjas *Julin vs Eesti* oli küsimuse all kinnipeetava rahustusvoodisse fikseerimine ja isiku sellest tingitud rahunemise kestmine seitsme ja poole tunni jooksul. Kohus leidis selles asjas, et võttes arvesse suurt ahastust ja füüsilist ebamugavust, mida pikaajaline liikumisvõimetus kaebajale põhjustas, ei saa kaebaja talutud kannatuste ja alanduste taset pidada konventsiooni artikli 3 standarditele vastavaks.<sup>57</sup>

26. oktoobri 2000. a kohtuasjas *Kudla vs. Poola* on kohus artikli 3 ehk piinamise keelamise rikkumise tuvastanud selles, et isik puutus oma tahte vastaselt kokku sigaretisuitsuga. EIK selgitas selles lahendis, et riik peab konventsiooni artikli 3 alusel kindlustama, et isikut hoitakse kinni tingimustes, mis tagavad adekvaatselt tema tervise ja heaolu. Haige inimese kinnipidamistingimused peavad tagama selle, et tema tervis on kaitstud.<sup>58</sup>

Kohtu töökoormusele on suur mõju konventsiooni laial tõlgendamisel seoses isikute õigusega esitada EIKi individuaalkaebus. Ei saa tähelepanuta jätta seda, et kui konventsiooniosalisteks olevates riikides elavad isikud leiavad, et kohus on just nende olukorraga sarnases olukorras tuvastanud rikkumise, on see nende isikute jaoks suureks motivatsiooniks pöörduda oma õiguste kaitseks EIKi. Üksikisikul ei pruugi olla lihtne mõista seda, kas tema olukord ja kohtulahendis kirjeldatud olukord on tegelikult samasugused või lihtsalt sarnased. Ta esitab kaebuse, sest tema meelest on olukord samasugune. Samuti ei pruugi isikud teada seda, et EIKil on otsustamisel kaalutusõigus, mille kohaselt saab EIK arvestada otsuse tegemisel riikide eripära. Kuigi inimõiguste kaitse seisukohalt on konventsiooni lai tõlgendamine väga oluline, motiveerib see isikuid esitama EIKi järjest rohkem individuaalkaebusi.

### **1.3.2. Üksikisikule välja mõistetud hüvitised**

Olulist rolli kohtusse pöördumiste arvu dramaatilise tõusu puhul on mänginud EIKi poolt rikkumise ohvritele välja mõistetud rahalised hüvitised.<sup>59</sup> Kohtumenetluse EIKis teeb kaebajale atraktiivseks see, et EIK on rikkumise tuvastamisel mõistnud kaebajatele riigilt välja suures summas hüvitisi. Järgnevalt on toodud mõned näited sellest, millistel juhtudel on

---

<sup>56</sup> I. Roagna. Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights. Council of Europe human rights handbooks. Strasbourg: Council of Europe 2012. – Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11\\_privatelife\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11_privatelife_en.pdf) (1.05.2014).

<sup>57</sup> EIKo 29.05.2012, 16563/08, 40841/08, 8192/10, 18656/10, *Julin vs. Eesti*.

<sup>58</sup> EIKo 26.10.2000, 30210/96, *Kudla vs. Poola*.

<sup>59</sup> Maruste, Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses, lk 373.

EIK välja mõistnud suure hüvitise. Kohtupraktikast võetud näidete puhul on tegemist on valikuliste näidetega.

Hüvitiste suuruse kohta on üldistusi teha raske. EIK ei ole ametlikult avalikustanud teavet selle kohta, kui suur hüvitis tuleks välja mõista teatud tüüpi rikkumise eest. Sellise teabe avalikustamisel oleks ilmselt erinevad mõjud. Ühelt poolt võiksid riigid asuda kaaluma rikkumise maksumust ja rikkumise kõrvaldamise maksumust ning valida soodsama. Konventsiooni ja kontrollsüsteemi mõte on aga rikkumisi ära hoida. Teisalt võiks üksikisiku jaoks suurte hüvitiste summade nägemine muuta EIKi pöördumise veelgi artaktiivsemaks. Ilmselt on aga kohtul sellist teavet raske avalikustada ka seetõttu, et kohtuasjade faktilised asjaolud on erinevad ja suure hulga muutujate tõttu on raske välja töötada ranget rikkumise maksumuse skaalat.

4. veebruari 2014 aasta kohtuasjas *Oruk vs Türgi* määras EIK mittevaralise kahju hüvitamiseks 50 000 eurot ning 5000 eurot kulude katteks. Selles kohtuasjas oli küsimuse all õigus elule.

16. jaanuari 2014. aasta kohtuasjas *Akhmatov jt vs Venemaa* määras EIK mittevaralise kahju hüvitamiseks maksimaalselt 240 000 eurot ühe avalduse kohta ja varalise kahju hüvitamiseks maksimaalselt 17 000 eurot ühele kaebajale. Kohtuasjas oli 27 kaebajat, kes on neljateistkümne isiku lähisugulased, kes jäid kadunuks ajaperioodil 2001–2005 Tšetšeenias. Kaebajate lähisugulased viidi öisel ajal kaasa vene keelt kõnelevate relvastatud isikute poolt. Kaebajatel puudub seejärel igasugune teave lähisugulaste saatuse kohta. Nende avaldused EIK-ile olid konventsiooni artiklite 2, 3, 5 ning 13 rikkumise ehk vastavalt õiguse elule, piinamise keelu, õiguse isikuvabadusele ja turvalisusele ning õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks rikkumise tuvastamiseks.

16. jaanuari 2014. aasta otsuses *Shchiborshch (Štšiborštš) ja Kuzmina vs Venemaa* määras EIK varalise kahjuna kaebajate poja matusekulu summas 2250 eurot. Kohtuasja asjaoludest ilmnes, et kaebajate pojal oli psüühiline haigus ning arst soovitas ta paigutada ambulatoorsele ravile. Kaebaja isa palus 2006. a juulis politsei abi poja viimiseks haiglasse, sest täiskasvanud poeg oli kodus deliiriumis. Poeg avaldas kinnipidamisele ägedat vastupanu. Seetõttu kasutas politsei jõudu. Poeg suri saadud vigastustesse. Surma põhjuste väljaselgitamiseks ja süüdlaste vastutusele võtmiseks algatatud kriminaalmenetlus lõpetati kellegi süüd tuvastamata. Kaebajate avaldus EIKile oli konventsiooni artikli 2 ehk õiguse elule rikkumise, artikli 3 ehk piinamise keelu rikkumise ja artikli 13 ehk õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks rikkumise tuvastamiseks.

13. märtsi 2014. a kohtuasjas *Karbychev (Karbõšev) vs Venemaa* määras EIK 11 875 eurot mittevaralise kahju hüvitamiseks. Kaebaja oli kinnipeetav kinnipidamisasutuses ja tema kambri suurus oli 24 m<sup>2</sup>. Selles kambri hoiti 17 kinnipeetavat. Kaebaja haigestus kinnipidamisasutuses tuberkuloosi ning palus tuvastada artikli 3 ehk piinamise keelu rikkumise seoses ebakohaste kinnipidamistingimustega ja tuberkuloosi haigestumise tõttu. EIK tuvastas artikli 3 rikkumise.

Näitena toodud summad, mida EIK on nii varalise kui mittevaralise kahjuna välja mõistnud on kindlasti põhjendatud niivõrd oluliste rikkumiste puhul. Teisalt on summad väga suured ja võivad olla motivatsiooniks potentsiaalsele individuaalkaebuse esitajale.

#### **1.4. Liikmesriikide struktuursetest probleemidest tulenevad korduvkaebused**

1990. aastate keskel ilmnemise EIKi esitatavate kaebuste hulgas nn korduvad kaebused ehk samatüübilised üha korduvad kaebused.<sup>60</sup> Sedalaadi ilmingud viitasid riigisisestele struktuurilis-süsteemsetele probleemidele ja riikide tõsistele tegematajätmistele.<sup>61</sup>

Liikmesriikide struktuursed probleemid on sellised inimõiguste kaitsega seotud probleemid, mis ei esine ainult üksikjuhtumi puhul, vaid korduvad eri aegadel erinevate isikutega, olles oma sisult samasugused. Struktuurse probleemi näiteks võiks olla see, kui kinnipidamisasutuses on kambri ühe kinnipeetava kohta liiga vähe ruumi. Kui kohus otsustab ühe kaebuse põhjal, et tegemist on inimõiguste rikkumisega ja riik selles osas midagi ette ei võta, on tõenäoline, et samas küsimuses pöördub EIKi poole ka järgmine kinnipeetav.

Kui EIK tuvastab teatud struktuurse probleemi ja leiab, et sellega rikutakse selles liikmesriigis elavate inimeste inimõigusi, on isikud, kes sellise struktuurse probleemiga kokku puutuvad, motiveeritud esitama kohtule kaebuse, sest kohus on juba samasuguses olukorras tuvastanud rikkumise. Kui suudetaks paremini tagada EIKi lahenditest tulenevate normide järgimist mitte ainult ühe isiku puhul, vaid kogu struktuurse probleemi lahendamisel, jõuaks EIKi vähem niisugusi kaebusi, mille puhul EIK on juba varem andnud sisulise vastuse.

Selleks, et lahendada struktuursetest probleemidest tulenevate korduvate kaebuste probleemi on kohus juurutanud nn juhtotsuseid, mida nimetatakse ka piloototsusteks. Need on otsused, mis on mõeldud esile tooma ja lahendada liikmesriikides ilmnunud süsteemseid-struktuurilisi

---

<sup>60</sup> Maruste, Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses, lk 374.

<sup>61</sup> Ibid.

probleeme, mis on põhjuseks samatüübilistele ning samadest riigisisest lahendamata probleemidest lähtuvatele kaebustele.<sup>62</sup>

Esimese juhtotsuse tegi kohus 2004. aastal asjas *Broniowski vs. Poola*.<sup>63</sup> Samuti on EIK teinud juhtotsuse asjades *Burdov vs. Venemaa* (nr 2),<sup>64</sup> mis käsitles ebamõistlikku menetlusaega ja *Ananyev jt vs Venemaa*.<sup>65</sup> Viimases kohtuasjas tuvastas EIK struktuursed probleemid Venemaa kinnipidamisasutuste tingimustes ning isikute kohtueelse kinnipidamise sageduses.

2011. aastal lisati juhtotsusemenetlus kohtureeglite reegli nr 61 alla.<sup>66</sup> Juhtotsus või piloototsus on otsus, mille EIK on teinud tulenevalt sellest, et kohtule on esitatud märkimisväärne hulk kaebusi, mis tulenevad samast probleemist. Kohtul on õigus selliste kaebuste seast valida üks või mitu kaebust, mida ta käsitleb prioriteetsena. Piloototsuses püüab kohus teha lahendi, mis väljub ühe kaebuse raamidest nii, et lahend kataks kõik samast probleemist tulenevad kaebused.<sup>67</sup>

Juhtotsuse eesmärk on aidata riigisisestel ametiasutustel kõrvaldada süsteemsed või struktuursed probleemid, millele EIK on tähelepanu juhtinud ja mis põhjustavad korduvaid kaebusi. Nii tehes aitab EIK ka Ministrite Komiteed, mille ülesanne on tagada, et riik, kelle vastu on kaebus esitatud, täidaks EIKi otsust.<sup>68</sup>

2012. aastal olid liikmesriikide struktuurseteks probleemideks näiteks tingimused Venemaa vanglates, kohtuliku arutamise ülemäärane viivitus Türgis ja Kreekas, Slovakkias elavatele teatud isikutele kodakondsuse andmisest keeldumine, Albaanias isikutele, kelle vara võõrandati kommunismi ajastul, hüvitise maksmise süsteemi puudused ning Itaalia vanglate ülerahvastatus.<sup>69</sup>

---

<sup>62</sup> Maruste, Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses, lk 374.

<sup>63</sup> EIKo 22.06.2004, 31443/96, *Broniowski vs. Poola*.

<sup>64</sup> EIKo 15.01.2009, 33509/04, *Burdov vs. Venemaa*.

<sup>65</sup> EIKo 03.02.2012, 42525/07; 60800/08, *Ananyev jt vs. Venemaa*.

<sup>66</sup> European Court of Human Rights. Official texts. Rules of Court. Rules of Court (entry into force 1 January 2014). – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>67</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. General Statistics 2013. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>68</sup> European Court of Human Rights. Official texts. Pilot-judgment procedure. Note on the pilot-judgment procedure, p 2. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot\\_judgment\\_procedure\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>69</sup> Ibid., p 4.

<sup>69</sup> D. Spielman. Opening of the judicial year. – Solemn hearing of the Court. Strasbourg, 25 January 2013, lk 2–3. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20130125\\_Spielmann\\_JY\\_PC\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20130125_Spielmann_JY_PC_ENG.pdf) (1.05.2014).

EIK võib teha juhtotsustes ettepanekuid, kuidas lahendada süstemaatilisi ja strukturealseid probleeme konkreetses riigis. Lahendused võivad seisneda näiteks uute vanglate ehitamises, et tagada kinnipeetavate kohtlemine vastavalt konventsiooni standarditele. Strukturealse probleemi võib liikmesriik lahendada ka lühiajaliselt, kuid see on kindlasti äärmiselt lühinägelik. Probleem on vaja lahendada süsteemselt, et ära hoida uusi rikkumisi.<sup>70</sup>

Juhtotsused on aga tekkinud probleemi tagajärgedega tegelemine, sest juba kohtule jõudnud kaebuste pinnalt tehakse juhtotsus, et tegeleda strukturese probleemiga. Kui liikmesriikides toimuks tõhus EIKi lahenditest järelduste tegemine ja asjakohaste meetmete võtmine, hoiaks see ära senisest strukturesest probleemist tulenevate korduvate kaebuste jõudmise kohtusse.

Selles peatükis anti ülevaade sellest, millistel põhjustel jõuab EIKi nii palju kaebusi, et nende menetlemine takistab tõhusat inimõiguste kaitset. Üheks põhjuseks on see, et individuaalkaebuse esitamise õigus on umbes 820 miljonil isikul ning lisaks veel isikute gruppidel ja valitsusvälistel organisatsioonidel. Teine kaebuste suure arvu põhjus on individuaalkaebuste süsteem ise, mis kasvatas oma 10-aastase kehtivuse jooksul kohtusse esitatud kaebuste arvu 12 korda. Kaebuste suure hulga põhjuseks võib samuti pidada suhteliselt leebeid kaebustele esitatavaid tingimusi ja vastuvõetamatuse aluseid. Kindlasti on individuaalkaebuste esitamise populaarsust suurendanud EIKi kohtupraktika, mis ühelt poolt tõlgendab konventsioonis sätestatud õigusi laialt ja teiselt poolt mõistab liikmesriikidelt kaebaja kasuks välja suuri rahalisi hüvitisi. Kaebuste suure arvu põhjuseks on ka korduvad kaebused, mis esitatakse tulenevalt liikmesriikide strukturesetest probleemidest.

Kõigist nimetatud põhjustest tulenevat kaebuste suurt arvu on püütud vähendada nende põhjustega tegelemisega. Sageli tähendab probleemidega tegelemine seda, et juba praegu kvaasi-konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK liigub järjest enam konstitutsioonikohtu rolli poole, püüdes keskenduda ainult kõige olulisematele inimõiguste rikkumistele ning uutele tõlgendamisküsimustele.

Järgmises peatükis selgitatakse EIKi topeeltloomust individuaalkaebusi lahendava kohtuna ja Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna.

---

<sup>70</sup> J. Laffranque. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? Vaade õigusriigile läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu silmade. – *Juridica*, 1/2013 lk. 39.

## **2. EIKi tulevik individuaalkaebusi lahendava kohtuna *versus* Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna**

### **2.1. Individuaalkaebusi lahendav kohus**

#### **2.1.1. Individuaalkaebuste esitamise süsteemi loomise tagamaad**

Individuaalkaebuste esitamise süsteem loodi esialgsel kujul 1994. aastal jõustunud 9. protokolliga. See protokoll andis kaebajale õiguse esitada kaebus kohtule, kui kaebus oli tunnistatud vastuvõetavaks. Kohtunikest koosnev paneel võis samas otsustada, et individuaalkaebust ei võeta menetlusse, kui sellega ei ole tõstatatud tõsiseid inimõiguste rikkumise küsimusi. Seega oli protokollist nr 9 tulenev süsteem piiratum praegusest individuaalkaebuste esitamise võimalusest. Protokollist nr 9 tulenev kord laienes nendele riikidele, kes olid selle ratifitseerinud. Protokoll nr 9 ratifitseeris 24 riiki. Seega kehtis see toona enamiku liikmesriikide suhtes. Protokolliga nr 9 tehtud muudatused olid sammuke selles suunas, mida individuaalkaebuste esitamise süsteem kujutab endast praegu.

Protokoll nr 9 tühistati protokoll nr 11 vastuvõtmisega, mis sätestas tänini kehtiva täieliku individuaalkaebuste esitamise süsteemi. Protokolliga nr 11 muudeti konventsioonisüsteemi nii, et kaebuste alusel teeb otsuseid ainult kohus.<sup>71</sup> Euroopa Inimõiguste Komisjon likvideeriti ja Euroopa Inimõiguste Kohus muudeti alaliseks kohtuks. Sellised muudatused tehti seetõttu, et leiti, et ühelt poolt peaks kõikidest liikmesriikidest pärit isikutel olema õigus pöörduda EIKi, kui nad leiavad, et nende konventsioonis sätestatud inimõigusi on rikutud. Teisalt leiti, et vajalik on, et niisugused kaebused saaksid kohtuliku lahendi. Euroopa Inimõiguste Komisjon ei olnud kohtulik keham ja seetõttu ei olnud tema otsused õiguslikult siduvad.<sup>72</sup>

Individuaalkaebuste süsteemi ja neid lahendava Euroopa Inimõiguste Kohtu idee on pärit 1940. aastate lõpust.<sup>73</sup> Siis nähti ette ka seda, et kohus ei suuda toime tulla vastuvõetamatute ja triviaalsete kaebuste suure hulga läbivaatamisega.<sup>74</sup> Hoolimata sellest, et niisugune hirm on välja toodud protokoll nr 11 seletuskirjas, loodi individuaalkaebuste süsteem sellegipoolest. Praeguseks on need hirmud paraku realiseerinud.

---

<sup>71</sup> L. Wildhaber. European Court of Human Rights: The Past, the Present, the Future. The Essay. – American University International Law Review 2006-2007, No 22, lk 524.

<sup>72</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. Explanatory Report, p 86.

<sup>73</sup> Ibid., p 6.

<sup>74</sup> Ibid., p 7.



Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Komisjoni ühendamise idee käidi välja 1982. aastal. Poliitilisel tasandil räägiti sellest mõttest 1985. aastal.<sup>75</sup> Senise, eraldiseisvate Euroopa Inimõiguste Komisjoni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu ühendamise ja Euroopa Inimõiguste Komisjoni kaotamise idee üks põhjus seisnes selles, et komisjon ja kohus olid ülekoormatud. Samuti ühines 1990. aastate alguses konventsiooniga mitu riiki ja kaebeõigusega isikute ring laienes, mis tähendas potentsiaalselt veel suuremat töökoormust.<sup>76</sup>

Protokolliga nr 11 loodud individuaalkaebuste esitamise õigus alaliselt tegutsevale Euroopa Inimõiguste Kohtule pidi tagama tõhusa Strasbourgi menetluse mõistliku aja jooksul ja mõistlike kulude juures.<sup>77</sup> Üheks põhjuseks, miks protokollis nr 11 sätestatud ideed ellu viidi, oli see, et Euroopa Inimõiguste Komisjoni poolt lahendamaa kaebuste arvu peeti toona väga suureks. See ulatus 1994. aastal umbes 2500 kaebuseni. Kohtule esitatavate kaebuste arv 1993. aastal oli 52.<sup>78</sup> Neid arve peeti murettekitavaks. Praeguse kaebuste arvu ja kohtulikule arutamisele saadetud kaebuste arvuga võrreldes tunduvad need arvud aga naeruväärsetena.

Peamisi põhjuseid, miks 1990. aastatel konventsiooni kontrollimehhanism nii olulisel määral ümber kujundati, oli neli. Esiteks taheti luua süsteem, mis võimaldab kiiresti ja väheste kulude juures läbi vaadata rohkem kaebusi. Teiseks taheti luua kontrollimehhanism, mis tuleks kaebuste läbivaatamisega toime ka siis, kui konventsiooniosalisi on 40.<sup>79</sup> Kolmandaks pidi alalise EIKi loomine vältima topelttööd ja viivitusi, mis senise süsteemi puhul esinesid.<sup>80</sup> Neljandaks oli muudatuste eesmärk tugevdada süsteemi kohtulikke elemente.<sup>81</sup>

### **2.1.2. Individuaalkaebusi lahendava kohtu eelised**

Individuaalkaebuste süsteemi kui konventsioonisüsteemi nurgakivi olulisust on rõhutatud kõigil viimastel aastatel peetud kohtu tuleviku teemalistel kõrgetasemelistel konverentsidel.

Konventsiooni kontrollsüsteemi kõige iseloomulikum tunnus on isikute õigus esitada EIKi individuaalkaebus. Euroopa Inimõiguste Kohus on ainus rahvusvaheline kohus, kuhu üksikisikul on otse võimalik esitada kaebus.

---

<sup>75</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. Explanatory Report, p 10.

<sup>76</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. Explanatory Report, p 19.

<sup>77</sup> Ibid., p 23.

<sup>78</sup> Ibid., p 21.

<sup>79</sup> Ibid., p 23.

<sup>80</sup> Ibid., p 24.

<sup>81</sup> Ibid., p 25.

Individuaalkaebuste esitamise süsteemi peetakse õiguskirjanduses isegi maailma kõige arenenuma rahvusvahelise inimõiguste kaitse süsteemi kroonjuveeliks.<sup>82</sup> See on põhiline osa konventsioonisüsteemist, kuid ühtlasi ka Euroopa õiguskultuuri põhitunnus inimõiguste kaitseks.<sup>83</sup> Individuaalkaebusi lahendav kohus võib tuvastada mistahes konventsioonis sätestatud õiguse rikkumise liikmesriigi poolt.<sup>84</sup>

Individuaalkaebuste süsteemi eelis on see, et igal konventsiooniosalisest riigist pärit isikul, isikute grupil ja valitsusvälisel organisatsioonil on võimalik midagi ära teha oma konventsioonis sätestatud õiguste kaitseks ka siis, kui nad ei leia kaitset koduriigis. Inimõiguste kaitse mõttes problemaatilisematest konventsiooniosalistest riikidest pärit isikutele on sellega loodud võimalus panna oma õigused maksma EIKi kaebuse esitamisega.

Kui õigusriigi põhimõtet rohkem järgivad konventsiooniosalised riigid pruugivad toime tulla inimõiguste kaitsega seotud probleemide lahendamisega riigi tasandil ja nende kodanike jaoks on seetõttu konventsioonis sätestatud õigused paremini tagatud, siis problemaatiliste konventsiooniosaliste riikide kodanike jaoks on individuaalkaebuste esitamise võimalus eriti oluline. Ühelt poolt on see oluline sellistest riikidest pärit üksikisikute jaoks. Teiselt poolt annab individuaalkaebuste esitamine probleemsetest konventsiooniosalistest riikidest EIKile võimaluse osutada seal valitsevatele murekohtadele. Nii peaks olema võimalik hoida inimõiguste kaitse standardeid Euroopas kõrgemal ja võrdsematena.

Individuaalkaebuste süsteemi olulisust rõhutas kohtu president Dean Spielman ka oma kõnes, millega avas 2013. aastal kohtu tööaasta. Ta märkis Brightonis konverentsil kõneledes, et selle järel on säilitatud individuaalkaebuste süsteem, mis on tähtsaim konventsioonisüsteemi tunnus.<sup>85</sup>

### **2.1.3. Individuaalkaebusi lahendava kohtu puudused**

Individuaalkaebusi vastu võttes tuleb kohtul paratamatult tegeleda tühisemat laadi ja teatud määral korduvat probleemi kajastavate kaebustega. Vaid vähesed kõigist kaebustest, mis EIKi esitatakse, on sisuliselt vastuvõetavad. Selleks, et vastuvõetavad kaebused ülejäänud kaebustest välja selekteerida, kulub palju tööd ja aega. Samas, kõrge kvalifikatsiooniga EIKi kohtunikud peaksid saama otsustada just eriti olulistest küsimustes ega peaks kulutama oma

---

<sup>82</sup> L. R. Hefler. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. – The European Journal of International Law Vol. 19 no 1 EJIL 2008, lk 125 ja 159.

<sup>83</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 23.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> D. Spielman. Opening of the judicial year. – Solemn hearing of the Court. Strasbourg, 25 January 2013, lk 3.

aega triviaalsete ja vastuvõetamatute kaebuste menetlemise peale. Tarkade ühendus uskus 2006. aastal oma raportit esitledes, et kohus tuleks vabastada suurest hulgast väheoluliste ja vastuvõetamatute kaebuste lahendamisest, sest need häirivad kohut tema põhilise funktsiooni täitmisel.<sup>86</sup>

Vahest kõige suuremaks individuaalkaebusi lahendava kohtu puuduseks on see, et ta ei tule toime töökoormusega, mille tekitavad viimastel aastatel juba keskmiselt umbes 65 000 uut kaebust aastas. Tarkade ühenduse 2006. aasta raporti kohaselt valitseb põhimõtteline konflikt kohtusse individuaalkaebuse esitamise õigusega isikute arvu ja kohtu rolli vahel lõpliku õigusemõistjana nõnda suure hulga riikide jaoks.<sup>87</sup> Iseenesest on individuaalkaebuste süsteemi idee väga positiivne. Küll aga ei toimi see tõhusalt, kui kaebeõigusega isikuid on umbes 820 miljonit. Umbes 820 miljonile kaebeõigusega isikule lisaks võivad kaebusi esitada isikute grupid ja valitsusvälised organisatsioonid.

Suurest kaebuste hulgast tulenevalt on Strasbourgi menetlus veninud pikaks, kohtupraktika on muutunud ebaühtlasemaks ja mõneti on langenud ka kohtuotsuste kvaliteet. Töökoormust arvestades võiks seda pidada loomulikuks kaoks, kuid see näiteb seda, et niivõrd suure töökoormuse juures ei saa kohus hakkama oma põhiülesannete täitmisega eeskujulikul tasemel.

## **2.2. EIK Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna**

Euroopa Inimõiguste Kohtu tulevik konstitutsioonikohtuna ei ole uus mõte. Kohus tegutseb nn kvaasi-konstitutsioonikohtuna,<sup>88</sup> püüdes järjest rohkem keskenduda olulisematele kaebustele.<sup>89</sup> Õigusteadlased väidavad juba praegu, et EIK on teisenenud üleeuroopaliseks konstitutsioonikohtuks.<sup>90</sup>

Magistritöö raames lähtutakse EIKist kui üleeuroopalisest konstitutsioonikohtust rääkides hüpoteetilisest mudelist. Mudelist lähtutakse seetõttu, et EIKi muutmisel konstitutsioonikohtuks oleks igal konventsiooniosalisel oma nägemus sellest, milline kohus siis peaks välja nägema. Seetõttu peetakse käesolevas magistritöös EIKist kui konstitutsioonikohtust rääkides silmas kohut omadustega, mida järgnevalt loetletakse ja kirjeldatakse.

---

<sup>86</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 26.

<sup>87</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 37.

<sup>88</sup> Wildhaber, European Court of Human Rights, lk 525.

<sup>89</sup> Ibid., lk 528.

<sup>90</sup> Hefler, Redesigning the European Court of Human Rights, lk 138.

Konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK oleks kõrgem kohus, mis tegeleks ainult konventsiooni tõlgendamisega. Konstitutsioonikohtuna tegutsedes ei hindaks EIK liikmesriikide riigisisest õigust ega oleks neljanda astme kohtuks Euroopas. Sellise kohtu pädevuses oleks teha otsuseid nende kaebuste kohta, millega tõstatatakse põhimõtteline konventsioonis sätestatud õiguse tõlgendamist puudutav küsimus. Samuti oleks sellise kohtu pädevuses teha otsus selliste kaebuste puhul, mille asjaoludest ilmneb tõsine inimõiguste rikkumine. Individuaalkaebusi aga konstitutsioonikohtuna tegutsevasse EIKi esitada ei saaks.

Konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK ei oleks konstitutsioonikohus klassikalises tähenduses. Konventsioon ei ole vaid ühe liikmesriigi konstitutsioon, mille alusel klassikalised konstitutsioonikohtud hindavad riigi õigusaktide kooskõla konstitutsiooniga. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu pädevusse ei kuuluks aga liikmesriikide riigisiseste õigusaktide tühiseks tunnistamine.

Üleeuroopalise konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK teeks otsuseid, millel on pretsedendi kaal. Konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi otsused oleksid erinevalt praeguse EIKi otsustest siduvad *erga omnes* ehk kõigile konventsiooniosalistele, mitte ainult vaidluse pooltele.<sup>91</sup> *Erga omnes* siduvad oleksid EIKi otsused samasugustel faktilistel asjaoludel ja sama konventsioonis sätestatud õiguse puhul.

EIKi pretsedendid või väärtusotsustused saaksid pigem käsitleda probleeme, mis kerkivad konventsiooni artiklite 2, 3, 4 ja 7 ehk vastavalt õiguse elule, piinamise keelu, orjastamise keelu ja õiguse ausale kohtumõistmisele rikkumisest.<sup>92</sup> Konventsiooniosaliste seas on liberaalse demokraatiaga riike ja on ka ebaliberaalse demokraatiaga riike.<sup>93</sup> Nimetatud õigused ei ole aga abstraktsed; need on spetsiifilised õigused, mida peab austama. Inimõigused on riigi tegude lakmuspaberiks.<sup>94</sup> Universaalsete ja võõrandamatute inimõiguste järgmise kohustust silmas pidades ei saa eristada liberaalseid ja ebaliberaalseid või vähem liberaalseid demokraatiasid. Inimõigusi tuleb kaitsta, austada ja järgida, sõltumata riigis valitsevast korrast. Seetõttu peaksid konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi otsused olema siduvad kõigile konventsiooniosalistele.

---

<sup>91</sup> Maruste, Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses, lk 374.

<sup>92</sup> M. Uutma, Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Uurimistöö. Tartu, 2013, lk 12.

<sup>93</sup> F. Zakaria. Ebaliberaalse demokraatia tõus. – Akadeemia 6/2002, lk 1157–1179.

<sup>94</sup> J. Laffranque. Estonia's Trump in Europe – Protection of Human Rights. – Estonian Foreign Policy Yearbook 2013. Edited by Andres Kasekamp. Tallinn: Estonian Foreign Policy Institute 2014, lk 131.

Kui konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK on teatud küsimuses teinud lahendi ja esitatakse uus sama küsimust käsitlev kaebus, saadetakse see tagasi liikmesriikidesse, et asi saaks lahenduse Strasbourgi pretsedendi ja tõlgenduste kohaselt.<sup>95</sup>

Üks konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi alustalasid oleks subsidiaarsuse põhimõte. Subsidiaarsuse põhimõte on ka praegu EIKi alustala. Inimõiguste kaitse on liikmesriikide ja konventsioonisüsteemi ühine vastutus. Konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi otsuseid tuleks järgida kõigil konventsiooniosalistel ja neid peaksid arvestama nii seadusandliku, täidesaatva kui kohtuvõimu kandjad.

Üleeuroopalise konstitutsioonikohtuna tegutsedes sõnastaks EIK inimõiguste kaitsega seotud üldised printsiibid ja standardid, mida riikidel tuleb järgida.<sup>96</sup>

Individuaalkaebuste lahendamine oleks konventsioonisüsteemi teise kehami ülesanne. Selliselt kehamilt jõuaksid olulisemad kaebused konstitutsioonikohtuna tegutsevasse EIKi. Selliseks teiseks kehamiks võiks olla teine kohus: individuaalkaebuste lahendamisele spetsialiseerunud kohus, mis teeb ka vastuvõetamatuse otsuseid.

### **2.2.1. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu eelised**

Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu eelis on see, et kohus saaks keskenduda olulisemate kaebuste menetlemisele ja sellise kohtu otsused oleksid siduvad kõigile konventsiooniosalistele. Kõrge kvalifikatsiooniga Strasbourgi kohtunikud saaksid süveneda kõige sisulisematesse kaebustesse ega peaks tegelema vastuvõetamatutele kaebustele rotatsiooni korras otsuste tegemisega.

Et konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi lahendid oleksid siduvad *erga omnes*, tuleks neid järgida kõigil liikmesriikidel, milles on või tekib samasugune probleem nagu on tõstatatud kohtuasjas. See väldiks seda, et kui kohus on juba teatud olukorra valguses konventsiooni tõlgendanud, jõuaks samasuguses olukorras uus kaebus EIKi.

Laheneks kohtu ülekoormatuse probleem. Praegu kohtusse jõudvatest kaebustest on vaid umbes 10% sellised, mida konstitutsioonikohtuna tegutsev EIK peaks lahendama. Kui kohtunikud ei peaks enam tegelema ka vastuvõetamatute kaebustega, saaksid nad täielikult keskenduda selle 10% oluliste kaebuste lahendamisele.

---

<sup>95</sup> J. Laffranque. Estonia's Trump in Europe – Protection of Human Rights, lk 131.

<sup>96</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 24.

Konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi autoriteet ja tõhusus oleks praegusest võimsamad. Kohus saaks teha olulisi otsuseid mõistliku aja jooksul, keskendudes konventsiooni tõlgendamisele ja kohaldamisele olulistes küsimustes.<sup>97</sup>

Konstitutsioonikohtuna vaid kõige olulisemaid küsimusi lahendaval EIKil oleks praeguse kohtuga võrreldes väiksem töökoormus ja vähem menetletavaid kaebusi. Seetõttu oleksid kohtu otsused kvalitatiivselt paremad ja lihtsam oleks tagada kohtupraktika ühtlust ja kestlikkust.

### **2.2.2. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu puudused**

Konstitutsioonikohtuna tegutseva kohtu puuduseks oleks see, et kuidagi tuleks tagada EIKi pretsedentide järgimine. Praegu aga ilmneb, et riigisisesed, eriti madalamate astmete kohtud EIKi praktikat eriti ei järgi. Kui Euroopa riikide kõrgeimad kohtud üldiselt võtavad Strasbourgis kohtupraktikat tõsiselt, siis madalama astme kohtud vastuoksa on näidanud entusiasmi puudumist konventsiooni rakendamisel nii, nagu EIK on seda tõlgendanud.<sup>98</sup>

See arvamus sai kinnitust 2002. aasta Euroopa konstitutsioonikohtute konverentsil, kui 21 madalama astme kohut väitsid, et nad ei ole otsustamisel EIKi lahenditega seotud.<sup>99</sup> Niisugusel suhtumisel on kaks põhjust: esiteks eelistavad madalama astme kohtud oma otsuste tegemisel tugineda riigisisesele õigusele rahvusvaheliste sätete asemel. Teiseks tundub madalama astme kohtute jaoks EIKi praktika analüüsimine mõttetu, kui samu õigusi ja vabadusi tunnustab nii konventsioon kui riigi konstitutsioon.<sup>100</sup> Seega tuleks konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi pretsedendid kuidagi viia riigisiseste madalama astme kohtuteni, kes peaks vajalikuks neid oma otsustes arvestama ja viitama. See oleks suur töö.

Peamine konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi puudus oleks see, et seda ideed on raske või võimatu ellu viia. On väga palju vastandlike huvidega osalisi, huvigruppe ja arvamusi, mistõttu millegi radikaalne muutmine on pea võimatu ja taandub tavaliselt kompromissile ehk väikseimale ühisnimetajale ning sedagi tihti liiga vähe ja liiga hilja.<sup>101</sup>

Suurte muudatuste tegemine on seotud ajakuluga, suur laev pöörab ennast aeglaselt. Samuti kulub uue süsteemi, kui ta lõpuks loodud saaks, sissetöötamiseks mõned aastad, enne kui sellest suurt tulemust saab loota.

---

<sup>97</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 37.

<sup>98</sup> Hefler, Redesigning the European Court of Human Rights, lk 137.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Maruste, Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses, lk 374.

Konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi loomise puhul tõusetuks ka küsimus sellest, kas liikmesriigid on konventsiooniga ühinedes nõustunud EIKi niisuguse pädevuste laiendamisega. Ilmselt on liikmesriike, kelle huvides ei ole see, et konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi otsused oleksid õiguslikult siduvad. Sellised riigid ilmselt väidaks ka seda, et konventsiooniga ei ole EIKile niisugust pädevust antud.

Järgmises peatükis uuritakse, milliseid lahendusi on praeguseks pakutud, et leevendada kohtu suurt töökoormust ning millised ettepanekud on ellu viidud. Praeguseks tehtud muudatusi uurides püütakse anda hinnang sellele, kas need on jäänud pigem väärtustama individuaalkaebustel põhinevat süsteemi või liigutakse samm-sammult konstitutsioonikohtu poole.

### **3. Pakutud lahendused kohtu töökoormuse suurenemise põhjustele**

#### **3.1. Protokoll nr 14**

Konventsiooni protokoll nr 14, mis muutis konventsiooni kontrollsüsteemi, avati liikmesriikidele allkirjastamiseks 13. mail 2004 ja see jõustus 1. juunil 2010. Protokollis preambulis on sätestatud selle kehtestamise ühe eesmärgina säilitada kontrollsüsteemi tõhusus pikemas perspektiivis ja seda täiustada, arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee töökoormuse pidevat suurenemist. Protokoll nr 14 oli esimene protokoll, millega asuti muutma kohtu kontrollsüsteemi pärast 1998. aastal jõustunud protokoll nr 11, millega loodi individuaalkaebuste süsteem. Mõõdus ju vaid kuus aastat protokoll nr 11 jõustumisest, kui leiti, et kaebuste arvu tõusu on vaja reguleerida taas konventsiooni kontrollsüsteemi muutes.

Protokoll nr 14 andis Ministrite Komiteele õiguse pöörduda EIKi, kui liikmesriik keeldub EIKi otsuse täitmisest. Samuti anti Ministrite Komiteele õigus paluda kohtult otsuse tõlgendamist, mis peaks aitama Ministrite Komiteel teostada järelevalvet kohtuotsuste täitmise üle. Ministrite Komitee võis nüüd otsustada meetmete võtmise üle juhul, kui kohus leiab, et liikmesriik ei täida kohtuotsust. Seega püüti protokolliga nr 14 Ministrite Komitee õigusi laiendades lahendada kohtuotsuste mittetäitmisest tulenevate korduvate kaebuste probleemi.

Protokoll nr 14 artikliga 6 anti EIKi kohtunikele õigus kohtuasju ainuisikuliselt läbi vaadata ning artiklis 4 on sätestatud, et selle juures aitavad kohtunikke õigussekretärid (*non-judicial rapporteur*). Vastuvõetamatuse otsuseid teevad nüüd kohtunikud ainuisikuliselt. See on suurendanud aastas läbivaadatavate kaebuste arvu, kuid alates 2010. aastast ei ole kohtule esitatavate kaebuste arv vähenenud.

Protokoll nr 14 artikliga 12 kehtestati uus kaebuste vastuvõetavuse kriteerium ning muudeti korduvate kaebuste ja selgelt vastuvõetamatute kaebustega tegelemist. Kohus võis nüüd tunnistada vastuvõetamatuks avalduse, kui ta leiab, et see on ilmselgelt põhjendamatult või kaebeõigust kuritarvitav, või avalduse esitaja ei ole kandnud märkimisväärset kahju. Kaebused, mis on ilmselgelt põhjendamatud, kaebeõigust kuritarvitavad või mille puhul avalduse esitaja ei ole kandnud märkimisväärset kahju jõuavad siiski kohtusse ja vastuvõetamatuse otsuse teeb EIKi kohtunik. Ühelt poolt võiks kaebuste vastuvõetavuse aluste muutmine tuua kaasa kaebuste arvu vähenemise, kuid seda pole alates 2010. aastast juhtunud.



Protokolliga 14 võetud meetmed pidid liikmesriike suunama kohtuotsuseid paremini täitma, vähendama kohtu töökoormust ning välistama ebamõistlike kaebuste jõudmise kohtu ette. Liikmesriikide õlule pandi suurem vastutus, sest kohtuotsuste mittetäitmisel võisid järgneda Ministrite Komitee meetmed. Seega liikus kohus 2010. aastal sammukese selles suunas, et arutada ainult kõige põhimõttelisemaid kohtuasju ja tagada see, et liikmesriigid ja üksikisikud järgiksid kohtu väljakujunenud praktikat riigi tasandil. Samas ei loobunud kohtu individuaalkaebuste lahendaja rollist.

Ometi leidis tarkade ühendus oma 2006. aasta raportis juba enne protokoll nr 14 jõustumist, et protokolliga konventsiooni tehtavate muudatuste mõju ei paku kohtu probleemidele pikaajalist lahendust. Protokoll mõju kohtu produktiivsuse tõstmisel hinnati 20–25%-ni.<sup>102</sup>

EIKi president Dean Spielmann märkis aga 2013. aastal kohtu tööaasta avamise kõnes, et kohtunike poolt ainuisikuliselt asjade läbi vaatamise menetlus on täielikult töösse pandud ja kohus ei ole enam oma edu ohver.<sup>103</sup>

### **3.2. Interlakeni kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused**

2010. aastast alates on kohtu tulevikku silmas pidades korraldatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kõrgetasemelisi konverentse. Ministrite Komitee koosneb kõikide Euroopa Nõukogu liikmesriikide välisministritest või liikmesriikide poolt Strasbourgis lähetatud alalistest esindajatest Euroopa Nõukogus. Kohtu tuleviku teemalised kõrgetasemelised konverentsid on olulised seetõttu, et seal osalevad liikmesriigid, kelle võimuses on teha konventsioonisüsteemi muudatusi. Konventsiooni muutvad protokollid saavad jõustuda ainult siis, kui liikmesriigid on veel ratifitseerinud. Seetõttu on tähtis viia liikmesriikideni sõnum, et kohus vajab reformimist ning saavutada mingisugunegi konsensus, isegi, kui see ei ole õiguslikult siduv otsus. Kõrgetasemelistel konverentsidel vastu võetud deklaratsioonid ei ole õiguslikult siduvad, kuid nendes kutsutakse Euroopa Nõukogu institutsioone ja liikmesriike endid üles võtma meetmeid olukorra parandamiseks.

2010. aastal toimus selline konverents Šveitsi eesistumisel Interlakenis, kus pandi paika edasine tegevuskava kohtu töö paremaks korraldamiseks. Konverentsi tulemusel valmis Interlakeni deklaratsioon, milles on välja toodud tegevuskava. Tegevuskavaga püütakse pidurdada kohtule esitatud kaebuste arvu kasvu, esitatud ja läbivaadatud kaebuste arvulise vahe suurenemist ning vähendada kohtu töökoormust.

---

<sup>102</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 32.

<sup>103</sup> D. Spielman. Opening of the judicial year. – Solemn hearing of the Court. Strasbourg, 25 January 2013, lk 2.

Interlakeni deklaratsiooni preambulis väljendatakse sügavat muret selle üle, et kaebuste suur arv kahjustab konventsiooni ning selle järelevalvemehhanismi tõhusust ja usaldusväärsust. Kaebuste suur arv kujutab endast ohtu kohtupraktika kvaliteedile ja ühetaolisusele ning kohtu autoriteedile. Samuti leitakse deklaratsioonis, et meetmed, mis olid võetud kuni konverentsi korraldamiseni 2010. aastal ei olnud andnud piisavaid tulemusi kohtu töökoormuse vähendamiseks ja tuli võtta täiendavaid meetmeid. Samas oli protokoll nr 14 konverentsi toimumise ajaks jõus olnud vaid mõne kuu

Interlakenis peeti oluliseks võtta lisameetmeid, et saavutada tasakaal kohtu sisuliste ja vastuvõetavuse otsuste ning saabuvate kaebuste arvu vahel. Seega püüti vähendada selliste kaebuste jõudmist kohtusse, mis tunnistatakse vastuvõetamatuks, kuid mis individuaalkaebuste süsteemist tulenevalt tuli kohtunikel siiski läbi vaadata.

Samuti peetakse Interlakeni tegevuskava A osa punktis 1 vajalikuks võimaldada kohtul vähendada läbivaatamata kohtuasjade arvu ja lahendada uued kohtuasjad mõistliku aja jooksul, eriti need, mis puudutavad tõsisid inimõiguste rikkumisi. Selline reformide eesmärk kajastab asjaolu, et kohus liigub tõsisid inimõiguste rikkumisi puudutavate kaebuste lahendamise eelistamise poole ehk konstitutsioonilisema iseloomuga kohtuks kujunemise suunas. Samas on konverentsi deklaratsioonis rõhutatud seda, et individuaalkaebuste süsteem on Strasbourgi süsteemi nurgakivi.

Samuti seatakse konverentsi deklaratsiooni preambulis eesmärgiks tagada kohtu sisuliste otsuste täielik ja kiire täitmine liikmesriikide poolt ning selle tõhus järelevalve Ministrite Komitee poolt. Selle eesmärgiga rõhutati subsidiaarsuse põhimõtet. Subsidiaarsuse põhimõttest tulenevalt peaksid liikmesriigid riigisiselt tagama konventsioonist tulenevate inimõiguste kaitse. Subsidiaarsuspõhimõtte kohta kinnitatakse deklaratsioonis, et see tähendab konventsiooniosaliste ja kohtu ühist vastutust. Kohus oli selleks ajaks kaua lahendanud hulgaliselt individuaalkaebusi, mis tulenesid sellest, et liikmesriigid ei suutnud riigisiselt piisavalt tagada inimõiguste kaitse nõutavat taset. Kohtu sisuliste otsuste täieliku ja kiire täitmise tagamise eesmärk on ära hoida liikmesriikide struktuursetest probleemidest tulenevaid korduvaid kaebusi.

Kui muudatuste eesmärkidest nähtub, et kohtu areng justkui liiguks sellise mudeli suunas, kus kohus arutab sisuliselt ainult kõige tõsisemaid inimõiguste rikkumisi puudutavaid kaebusi ja uudseid kaebusi, siis Interlakeni deklaratsioonis kinnitatakse korduvalt individuaalkaebuste süsteemi olulisust ja Euroopa inimõiguste kaitse süsteemi alustalaks olemist.

Interlakeni deklaratsioonis nähakse ette, et aastatel 2012–2015 hindab Ministrite Komitee, kui palju protokoll nr 14 ja Interlakeni tegevuskava rakendamine on kohtu olukorda parandanud. Enne 2015. aasta lõppu tuleb Ministrite Komiteel nende järelduste põhjal otsustada, kas on vaja rakendada lisameetmeid. Enne 2020. aastat peab Interlakeni deklaratsiooni kohaselt Ministrite Komitee otsustama, kas võetud meetmed on olnud piisavad, et tagada konventsiooni kontrollsüsteemi jätkusuutlik toimimine või on vaja põhjalikumaid muudatusi.

Interlakeni tegevuskavas tehakse ettepanekuid individuaalkaebuse esitamise õiguse, konventsiooni riigi tasandil rakendamise, vastuvõetamatute kaebuste väljasõelumise, korduvate kaebuste, kohtu, kohtuotsuste täitmise järelevalve ja konventsiooni muutmise lihtsustatud korra kohta.

Kuigi tegevuskavas on rõhutatud, et kõige tähtsam on individuaalkaebuse esitamise õigus kui konventsioonisüsteemi nurgakivi, mõõndakse siiski, et tuleks kaaluda meetmeid, mis võimaldaksid kohtul keskenduda oma põhiülesandele inimõiguste tagajana ja lahendada põhjendatud kohtuasju vajaliku kiirusega, eriti kohtuasju, mis puudutavad väidetavaid tõsiseid inimõiguste rikkumisi. Siin rõhutatakse taas individuaalkaebuste süsteemi olulisust. Samas mõõndakse kohtu rolli olulisust inimõiguste kaitsjana. Deklaratsiooni sõnastusest ei tule see küll otseselt välja, aga taotlus ühelt poolt individuaalkaebuste süsteemi säilitada ja teisalt soov lasta kohtul tegeleda ainult kõige olulisemate kaebustega tundub juskui kahe peremehe teenimine. Kohtu kaks olulist rolli on selgelt eristunud.

Interlakenis kokku lepitud tegevuskava kohaselt on konventsiooni rakendamine ja kohaldamine eelkõige konventsiooniosaliste kohustus. Liikmesriikidele tehakse tegevuskavas viis ettepanekut, mis puudutasid konventsiooni rakendamist ja kohaldamist riigi tasandil.

Liikmesriikidel soovitatakse tegevuskava B osa punktis 1 suurendada riigivõimude teadlikkust konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse süsteemist. Teiseks rõhutatakse tegevuskava B osa punktis 2 EIKi otsuste liikmesriigis täitmise olulisust. Kolmandaks soovitatakse tegevuskava B osa punktis 3 liikmesriikidel jälgida EIKi kohtupraktikat ja järgida seda ka siis, kui kohtumenetluse pooleks on mõni teine riik, millel on sarnased probleemid. Samas on EIKi kohtuotsused siduvad *inter partes*. Soovitus järgida EIKi otsuseid ka siis, kui need ei ole tehtud seoses konkreetse liikmesriigiga, annab otsustele *erga omnes* otsuse või väärtusotsustuse kaalu. Selliste otsuste tegemine on omane konstitutsioonikohtutele. Neljandaks rõhutatakse Interlakeni tegevuskava B osa punktis 4 tõhusa õiguskaitse tagamise vabadust igale isikule, kes väidab, et tema konventsioonis sätestatud õigusi on riivatud. Viiendaks tehakse liikmesriikidele ettepanek lähetada

kohtunikke ja sõltumatuid juriste kohtu kantseleisse. Tegevuskava B osa punkti 5 kohaselt suurendaks see liikmesriigi juristkonna teadlikkust konventsioonisüsteemist.

Interlakeni tegevuskava hõlmas vastuvõetamatute kaebuste edaspidist väljasõelumist. Tegevuskavas märgitakse, et isikutele tuleb anda teavet selle kohta, millised on vastuvõetavuse kriteeriumid ja millised kaebused on kohus viimasel ajal vastuvõetamatuks tunnistanud. Konverents soovitas tegevuskava C osa punktis 6 lisaks sellele, et kohtunikud saavad teatud kaebusi ainuisikuliselt hinnata, luua lühiajaliselt olemasoleva kohtunikukonna raames mehhanism, mis tõenäoliselt tagaks tõhusa vastuvõetamatute kaebuste väljasõelumise. Teabe andmine isikutele selle kohta, millised on vastuvõetavuse kriteeriumid ja millised kaebused on kohtus vastuvõetamatuks tunnistatud on kahtlemata vajalik, et isikud mõistaksid oma õiguste piire seoses kaebuse esitamisega. Ühest poolt võib see tõepoolest välistada vastuvõetamatute kaebuste jõudmise kohtusse. Teisest küljest võib teadlikkuse kasvatamine just suurendada kaebuste arvu, sest varem väheteadlikud potentsiaalsed kaebajad ei pruukinud olla teadlikud võimalusest esitada kohtusse individuaalkaebus. Seega kohtu töökoormuse probleemi teadlikkuse tõstmine lahendada ei pruugiks.

Korduvate kaebuste vähendamiseks nähakse tegevuskava D osa punktis 7 ette, et kohus töötaks välja juhtotsuste (deklaratsioonid kasutatakse mõistet *piloototsus*) menetluse selged ja ettenähtavad normid, mis puudutab kaebuste valikut, kohustuslikku menetluskorda ja edasilükatud kohtuasjade menetlemist.

Tegevuskava E osa punktis 9 palutakse EIKil vastavalt oma kohtupraktikale, mille kohaselt ta ei ole neljanda astme kohus, vältida faktiliste asjaolude või riigi õigusaktide uut läbivaatamist, mis on riigivõimude poolt läbi vaadatud ja otsustatud. EIK ei ole loodud neljanda astme kohtuks. Faktiliste asjaolude või riigi õigusaktide uuesti läbivaatamine on samuti suurendanud kohtu töökoormust, kuid kuna see ei ole EIKi ülesanne, siis tuleks sellise töö tegemisest hoiduda ja keskenduda tegevustele, mis on kohtu ülesandeks.

Kohtule pannakse tegevuskavaga kohustus kohaldada vastuvõetavuse ja pädevuse kriteeriume ühtselt ja rangelt ning võtta täielikult arvesse oma subsidiaarset rolli konventsiooni tõlgendamisel ja kohaldamisel. Tegevuskava E osa punktis 9 soovitatakse kohaldada *de minimis non curat praetor* põhimõtet, sest ka see aitab töökoormust vähendada. *De minimis non curat praetor* põhimõtte rõhutamine viitab taas sellele, et kohus peaks tegelema ainult olulisimate asjadega ja seega olema konstitutsioonikohtu rollis. Kui aga kohus peab tegelema ka vastuvõetamatute kaebustega, on tal raske järgida *de minimis non curat praetor* põhimõtet ja tegutseda konstitutsioonikohtu rollis.

Tegevuskavas soovitatakse vähendada kohtu kodade liikmete arvu viieni. Samuti tehakse tegevuskava E osa punktis 10 kohtule ettepanek järgida oma eesmärki teha kohtuasjade läbivaatamisel kindlaks prioriteedid ning tuvastada sisulistes otsustes struktuurseid probleeme, mis võivad põhjustada korduvate kaebuste suure hulga.

Interlakeni konverentsil koostatud tegevuskava F osa punktiga 5 tehti Ministrite Komiteele ülesandeks tugevdada järelevalvet kohtu otsuste täitmise üle nii, et peale kiireid üksikmeetmeid nõudvate kohtuasjade seab ta esikohale ja muudab nähtavamaks kohtuasjad, milles tulevad ilmsiks suured struktuursed probleemid.

Viimasena soovitas Interlakeni konverents oma tegevuskavas lihtsustada konventsiooni muutmise korda. Eelkõige oleks tegevuskava G osa punkti 6 kohaselt lihtsustatud korras vaja muuta teatavaid organisatsioonilisi küsimusi puudutavaid sätteid. See aitaks kiirendada kohtu reformimise protsessi kulgemist.

2010. aastal toimunud konverents määras kindlaks tegevuskava rakendamise seotud tähtsajad. Konventsiooniosalistel tuli enne 2011. aasta lõppu teavitada Ministrite Komiteed deklaratsiooni asjaomaste osade rakendamiseks võetud meetmetest. Ministrite Komiteel tuli 2011. aasta juuniks üle vaadata ja rakendada deklaratsioonis sätestatud meetmeid, mis ei eelda konventsiooni muutmist. 2012. aasta juuniks tuli Ministrite Komiteel ette valmistada konkreetsed ettepanekud meetmete kohta, mis eeldavad konventsiooni muutmist. Aastatel 2012–2015 tuleb Ministrite Komiteel hinnata, kui palju protokolli nr 14 ja Interlakeni tegevuskava rakendamine on kohtu olukorda parandanud. Konverentsi deklaratsiooni rakendamist käsitlevate sätete kohaselt peab enne 2015. aasta lõppu Ministrite Komitee otsustama, kas on vaja edasisi meetmeid. Enne 2019. aasta lõppu peab Ministrite Komitee otsustama, kas võetud meetmed on olnud piisavad, et tagada konventsiooni kontrollsüsteemi kestlik toimimine, või on vaja põhjalikumaid muudatusi. Osaliselt on 2010. aastal Interlakenis plaani võetud tegevused veel käimas ja lõplikku hinnangut väljapakutud lahenduste elluviimisele ja mõjule ei saa veel anda.

Järgmine kõrgetasemeline konverents peeti 2011. aastal Türgi eesistumisel Izmiris.

### **3.3. Izmiri kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused**

Izmiris toimunud teisel kõrgetasemelisel konverentsil anti hinnang aasta jooksul toimunud tegevuskava rakendamisele ja koostati järg 2010. aastal Interlakenis koostatud tegevuskavale.

Izmiri konverentsi tulemusena võeti samuti vastu deklaratsioon. Selle preambulis kinnitatakse taas põhimõtteid, mis esitati Interlakeni kõrgetasemelisel konverentsil vastu võetud deklaratsioonis ja tegevuskavas, ning väljendatakse kindlat kavatsust säilitada Interlakeni protsessi hoogu kokkulepitud tähtaegade jooksul.

Deklaratsiooni preambulis meenutatakse, et konventsiooni subsidiaarsuse või lähimuse põhimõttelisust ja laiaulatuslikkust peavad arvestama nii kohus kui konventsiooniosalised. Seega rõhustatakse subsidiaarsusprintsipi kahepoolset loomust. Ühelt poolt on konventsiooniosalistel sellest põhimõttest tulenevalt kohustus rakendada konventsiooni oma riigis. Teisalt tuleb EIKil otsuseid tehes järgida, et ei mindaks liialt kaugele konventsiooniosalise riigisisese õiguse hindamisel.

Izmiri deklaratsiooni preambulis märgitakse murega, et kohtule esitatud kaebuste arv kasvas jätkuvalt ja et protokolli nr 14 sätteid ei ole kestvaks ja kõikehõlmavaks lahenduseks probleemidele, mis konventsioonisüsteemi ees seisavad. Seega mõõndakse umbes aastase kehtimise järel protokolli nr 14 vähest tõhustust.

Izmiri deklaratsiooni preambulis märgitakse samuti, et pärast Interlakeni konverentsi on kohtureeglite reegli nr 39<sup>104</sup> alusel esialgse õiguskaitse taotluste arv jõudsalt kasvanud, suurendades nii veelgi kohtu töökoormust.

Deklaratsiooni preambulis sätestatakse Interlakeni tegevuskavale jätkukava ja seda tehes peeti konverentsil silmas, et mõned konventsiooniosalised väljendasid huvi menetluse vastu, mis lubaks riikide kõrgeimatel kohtutel paluda inimõiguste kohtult nõuandvaid arvamusi konventsiooni tõlgendamise ja kohaldamise kohta. See idee saab oma lõpliku vormi konventsiooni protokollis nr 16.<sup>105</sup> Protokolli on 2014. aasta aprilli lõpuks allkirjastanud 10 liikmesriiki. Ükski liikmesriik ei ole selleks ajaks protokolli ratifitseerinud.<sup>106</sup>

Deklaratsiooni preambulis rõhutatakse samuti vajadust jätkata pikaajalisi strateegilisi arutelusid kohtu rolli üle tulevikus, et tagada kontrollsüsteemi kestlik toimimine. Seega sõnastatakse kohtu tulevase olemuse küsimus.

---

<sup>104</sup> Kohtureegel nr 39 käsitleb ennetavate meetmete kohaldamist.

<sup>105</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Full text. – Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/214.htm> (1.05.2014).

<sup>106</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications. – Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=8&DF=02/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).

Enne Izmiri konverentsi võeti vastu kohtu prioriteedipoliitika alused.<sup>107</sup> Siinkohal tehakse kõrvalepõike Izmiri konverentsil rõhutatud põhimõtetest ja selgitan kohtu prioriteedipoliitikat kaebuste lahendamisel.

Kui varem tulenes kaebuste lahendamise järjekord sellest, millal kaebus esitati, siis nüüd seati laekunud kaebused ritta prioriteetsuse järgi. Selleks moodustati seitse kategooriat, millesse jagati laekuvad kaebused.

Kõige prioriteetsamad kaebused olid kiireloomulised kaebused, mis käsitlesid ohtu kaebaja elule või tervisele, muid asjaolusid seoses kaebaja isikliku või perekonnavaluga, eriti, kui küsimuse all on laste heaolu. Tähtsuselt järgmised kaebused on sellised, millel on mõju konventsioonisüsteemi efektiivsusele või kaebused, mis tõstasid üldistes huvides olulise küsimuse. Prioriteetsuselt kolmandal kohal on kaebused, sõltumata nende võimalikust korduvusest, mis käsitlevad konventsiooni artiklites 2, 3, 4 ja artikli 5 §-s 1 sätestatud õigusi, milleks on õigus elule, piinamise keeld, orjuse ja sunniviisilise töö keelamine ning õigus isikuvabadustele ja turvalisusele. Selliste kaebuste põhjused peavad samal ajal avaldama otsest ohtu kaebaja kehalisele terviklikkusele või inimväärikusele. Prioriteetsuse järgi on neljandal kohal kaebused, mis on teiste konventsiooni artiklite alusel potentsiaalselt hästi põhjastatud. Viienda prioriteetsusega on nn korduvad kaebused, kuuendal kohal kaebused, milles esineb vastuvõetamatuse probleeme ja viimasel kohal kaebused, mis on täielikult vastuvõetamatud.

Selline prioriteetsuse järjekorra seadmine võiks potentsiaalselt samuti vähendada kohtusse jõudvate kaebuste arvu, sest kaebajad teaksid korduvat kaebust esitades, et nende kaebust hakatakse arutama alles viienda järgu kaebusena ja lahendusega võib minna mitu aastat. Ometi ei pruugi kaebaja kaebust esitades aru saada, et tema kaebuse puhul on tegemist korduva kaebusega.

Kui tulla tagasi asjaolude juurde, mida Izmiri konverentsil rõhutati, siis lisaks kohtu prioriteedipoliitika aluste vastuvõtmise esiletoomisele märgiti konverentsil, et vastuvõetavuse kriteeriumid on põhiliseks vahendiks kohtu töökoormuse korraldamisel ja subsidiaarsuspõhimõttele praktilise tähenduse andmisel. Samuti kutsuti konverentsil Ministrite Komiteed üles hindama, kas konventsioonimehhanismi tõhususe edendamiseks oleks vaja kehtestada uusi vastuvõetamatuse kriteeriumeid lisaks protokollis nr 14 sätestatud kriteeriumitele.

---

<sup>107</sup> European Court of Human Rights. The Court. Registry. Priority Policy. – Arvitiivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Priority\\_policy\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf) (1.05.2014).

Konverents väljendas heameelt selle üle, et loodi ekspertidest moodustatud nõuandev komisjon Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunikukandidaatide valimiseks, mille ülesandeks on hinnata konventsiooniosaliste esitatud kandidatuure enne, kui need edastatakse Euroopa Nõukogu parlamentaarsele assambleele. See peaks tagama vaid oma tööks pädevate ja võimekate kohtunike töötamise EIKis. Lõppastmes tagab tugev kohtunikukond kohtu töö efektiivsust.

Niisiis võeti Izmiri konverentsil vastu jätkukava Interkaleni konverentsi tegevuskavale. See jätkukava käsitleb järgmisi teemasid: individuaalkaebuste esitamise õigus, konventsiooni rakendamine riigi tasandil, vastuvõetamatute kaebuste väljasõelumine, nõuandvad arvamused, korduvad kaebused, kohus, konventsiooni muutmise lihtsustatud kord, kohtuotsuste täitmise järelevalve ja Euroopa Liidu ühinemine konventsiooniga. Võrreldes Interlakeni tegevuskavaga on Izmiri jätkukavas uute teemadena käsitletud nõuandvaid arvamusi ja Euroopa Liidu ühinemist konventsiooniga. Järgnevalt selgitatakse jätkukavas käsitletud teemasid lähemalt.

Individuaalkaebuste esitamise õiguse kohta leitakse Interlakeni tegevuskava jätkukavas, et tuleks kaaluda lisameetmeid, mis puudutavad juurdepääsu kohtule. Ministrite Komiteed kutsuti konverentsil üles jätkama kaebuste esitamise eest tasu nõudmist ning teiste võimalike menetlusreeglite ja -praktikate kaalumist kohtusse pöördumisega seoses. Jätkukava A osas leitakse vastusena suurele arvule õiguskaitse taotlustele, et õiguskaitsevahendeid peaksid kehtestama konventsiooniosalised. Olgu siinkohal märgitud, et kaebuste esitamise eest tasu nõudmise ettepanek on tänaseks reformide kavast välja jäetud nagu ka idee teha kaebajale kohustuslikuks advokaadist esindaja võtmine EIKi menetluse jaoks.

Jätkukavas pööratakse tähelepanu konkreetsele individuaalkaebuste teemale: sisserännet puudutavatele kaebustele. Selle kohta märgitakse jätkukavas, et kohus peaks varjupaiga taotlemise ja migratsiooniga seotud kohtuasjade menetlemisel hindama ja võtma arvesse riigisiseste menetluste tõhusust, kui need toimivad õiglaselt ja inimõigusi austades. Kohut manitsetakse jätkukava A osa punktis 3 mitte sekkuma selliste menetluste rakendamisel, välja arvatud kõige erandlikematel juhtudel.

Individuaalkaebuste esitamise õiguse teema all märgitakse deklaratsioonis samuti seda, et kohus ja konventsiooniosalised peaksid kaaluma süsteemi loomist, mille alusel saaks kohtuasja või ulatuslikku probleemi tõstatava kohtuasja, milles on kohaldatud esialgset õiguskaitset, vaadata läbi kiirendatud sisulises menetluses, mis põhineks täpsetel ja



lühendatud tähtaegadel. Seega soovitatakse jätkukavas mõelda teatud uue menetlusliigi loomise peale.

Konventsiooni rakendamise kohta riigitasandil märgitakse jätkukava B osas, et konventsiooniosalised peaksid konventsiooni tõhusalt rakendama ja kohaldama riigisisestes menetlustes. Samuti rõhutatakse deklaratsiooni B osa punktis 1c vajadust, et kohtunike, prokuröride ja teiste õiguskorra tagamisega seotud ametnike, samuti kaitsejõududes teenivate isikute erialase koolituse programmid sisaldaksid piisavat teavet vastavate erialavaldkondade väljakujunenud kohtupraktika kohta. Jätkukavas soovitatakse konventsiooniosalistel tõlkida oma riigikeelde kohtu kantselei koostatud vastuvõetavuse kriteeriumite käsiraamat ning rõhutati Interlakeni tegevuskava aruannete olulisust, mille konventsiooniosalised pidid esitama. Tänapäevaks on vastuvõetavuse kriteeriumite käsiraamat tõlgitud eesti keelde.<sup>108</sup>

Vastuvõetamatute kaebuse väljasõelumise kohta märgitakse jätkukava C osa punktis 4, et ainuiskuliselt asju läbivaatava kohtuniku tööerakendamine on andnud rahuldavaid tulemusi, kuid tuleb kehtestada uued sätted, mis reguleerivad kaebuste vastuvõetamatust. Kohtul palutakse kaaluda ja hinnata väljasõelumissüsteemi, mida teostavad ametis olevad kohtunikud, kes lühiajaliselt pühendavad oma tööaja asjade ainuiskulisele läbivaatamisele. Praeguseks on selline süsteem töösse rakendatud ja kohtunikel tuleb ühe aasta jooksul tegutseda ainuiskuliselt ühest või mitmest riigist pärit kaebusi läbivaatava kohtunikuna, kes sõelub välja vastuvõetamatud kaebused. See ei tohi olla riik, kust on pärit kohtunik ise. Kohustust tegutseda üksikkohtunikuna ei ole kohtu presidendil, sektsioonide presidentidel ega suurte kaebuste arvuga riikide kohtunikel. Seda tööd tehakse muude kaebuste lahendamisele lisaks.

Nõuandvate arvamuste teema oli jätkukavas uus võrreldes Interlakeni tegevuskavaga. Selle teema all märgitakse, et Ministrite Komiteel tuleks kaaluda sellise meetodi kehtestamise otstarbekohasust, mis võimaldaks riigi kõrgeimatel kohtutel paluda inimõiguste kohtult konventsiooni tõlgendamise ja kohaldamisega seoses nõuandvaid arvamusi, mis aitaksid selgitada konventsiooni sätteid ja kohtupraktikat, andes nii täiendavaid juhiseid, mis aitaksid konventsiooniosalistel edasisi rikkumisi vältida. Izmiri deklaratsioonis sätestatud jätkukava rakendamine näeb ette, et Ministrite Komitee kaalub sellise menetluse kehtestamise otstarbekust, mille kohaselt riigi kõrgema astme kohtud võivad küsida inimõiguste kohtult nõuandvaid arvamusi. Nagu ülal märgitud, jõuab see idee protokollis nr 16, mis praeguseks pole veel ühegi liikmesriigi poolt ratifitseeritud.

---

<sup>108</sup> Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Käsiraamat kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta.

Korduvate kaebuste teema all märgitakse jätkukavas seda, et kolmeliikmeliste komiteede<sup>109</sup> uus pädevus on andnud esimesed julgustavad tulemused korduvate kaebustega tegelemisel. Konventsiooniosalisi kutsutakse jätkukava E osa punktis 2 üles korduvate kaebuste puhul eelistama sõbralike kokkulepete sõlmimist või ühepoolsete deklaratsioonide tegemist. Samuti tunnustatakse selle teema all kohtureeglite reeglit nr 61, millega kohus kehtestas juhtotsustemenetluse.

Kohtu teema all märgitakse jätkukavas muuhulgas, et kohtul palutakse töötada välja ja avalikustada kõikidele menetlusosalistele konventsiooni artikli 41 kohaldamise ettenähtavad reeglid, sealhulgas õiglase hüvitise tase, mida erinevatel asjaoludel võiks eeldada. Konventsiooni artikli 41 kohaselt võib kohus vajadusel määrata kahjustatud poolele õiglase hüvituse, kui kohus leiab, et konventsiooni või selle juurde kuuluvaid protokolle on rikutud ja Kõrge Lepinguosalise siseriiklik õigus lubab ainult osalist hüvitust.

Konventsiooni muutmise lihtsustatud korra all märgitakse Izmiri jätkukavas, et Ministrite Komiteel tuleks jätkata ettevalmistustööd, et töötada välja konventsiooni muutmise lihtsustatud kord teatavate organisatsioonilisi küsimusi puudutavate sätete muutmiseks, sealhulgas kaaluda selle kehtestamise vahendeid, s.o kohtu põhikirja või uue sätte lisamist konventsiooni. See idee käidi välja ka Interlakeni konverentsil.

Kohtuotsuste täitmise järelevalve kohta rõhutatakse jätkukava G osa punktis 6, et Ministrite Komitee ülesanne on tagada kohtuotsuste täitmine, kuid seda tuleb teha subsidiaarsusprintsipi järgides.

Uue teemana võrreldes Interlakeni deklaratsiooniga on Izmiri deklaratsioonis sees Euroopa Liidu ühinemise küsimus konventsiooniga. Selle kohta märgitakse jätkukava I osa punktis 6, et tuleks teha koostööd, et esitada Ministrite Komiteele niipea kui võimalik ühinemislepingu projekt ja ettepanekud konventsiooni tehtavate vajalike muudatuste kohta.

Deklaratsioonis pööratakse tähelepanu esialgse õiguskaitse probleemile ja selle juurde lubatakse aasta pärast tagasi pöörduda. Jätkukava rakendamisel palus konverents konventsiooniosalistel, Ministrite Komiteel, kohtul ja peasekretäril jätkata pikaajalisi strateegilisi arutelusid kohtu rolli üle tulevikus, kaasates kodanikuühiskonna. EIKi reformi ekspertide komitee avaldas selleks üleskutse inimõiguste konventsiooni ja EIKi kaugemas tulevikus reformimiseks informatsiooni, ettepanekute ja visioonide saamiseks õigusvaldkonna ekspertidelt. Kogutud ideid ja ettepanekuid kasutavad eksperdid komitee edasises töös

---

<sup>109</sup> Kohtukoosseis, milles asja vaatab läbi kolmest kohtunikust moodustatud keham.

hindamisel, kuidas oleks konventsioonisüsteem säilitatav praegusel moel ning milline võiks olla EIKi roll tulevikus. Ettevõtmise eesmärk oli tagada, et EIK ei muutuks suure kaebuste arvu tõttu töövõimetuks ning suudaks ka tulevikus olla Euroopas inimõiguste tagaja võtmerollis. Ettepanekuid sai esitada 2013. aasta 18. novembrist 2013 kuni 2014. aasta 27. jaanuarini.<sup>110</sup> Üleskutse peale laekus pisut üle saja ettepaneku, sealhulgas üks ettepanek Eestist.<sup>111</sup>

Aasta pärast Izmiri konverentsi toimus Brightonis järgmine kõrgetasemeline konverents kohtu tuleviku teemal.

### **3.4. Brightonis kõrgetasemeline konverents ja selle tulemused**

2012. aastal peeti Brightonis kõrgetasemeline konverents EIKi tuleviku teemal. Ka seal tehti uusi ettepanekuid, kuidas säilitada kohtu roll inimõiguste tagajana.

Brightoni konverentsi deklaratsioonis käsitletakse järgmisi teemasid: konventsiooni rakendamine riigi tasandil, kohtu ja riigi ametiasutuste koostöötamine, kohtule esitatavad kaebused, kaebuste menetlemine, kohtunikud ja kohtupraktika, kohtuotsuste täitmine, konventsioonisüsteemi ja kohtu kaugem tulevik.

Konventsiooni riigi tasandil rakendamise kohta leidis konverents, et konventsiooniosalised peaksid kaaluma sõltumatu riikliku inimõiguste institutsiooni loomist, kui seda ei ole juba tehtud. Samuti leiti, et riigid peaksid muutma oma seadusandlust, et võimaldada konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste tagamine. Liikmesriikide kohtutele tuleks aga võimaldada tugineda oma otsuseid tehes konventsioonile. Riigisisises menetluses peaks isikul olema võimalik juhtida kohtute tähelepanu konventsioonile ja EIKi praktikale.

Riigi tasandil rakendamise osas leidis konverents veel, et tuleks korraldada asjaomast koolitust õigusemõistmise süsteemis töötavatele isikutele ning riigiametnikele ning samuti oleks vajalik võimalikele kaebajatele teabe jagamine. Konverents soovib deklaratsioonis riikidel tõlkida oma riigikeelde kohtusse pöördumisega seotud materjalid ning olulisemad kohtu otsused, mille kohus peaks eelnevalt ära märkima, kui otsuse, mida ta soovib riikidel

---

<sup>110</sup> Eesti Vabariigi Välisministeerium. Välispoliitika. Rahvusvahelised organisatsioonid. Euroopa Inimõiguste Kohus. Uudised. Euroopa Nõukogu üleskutse esitada ettepanekuid Euroopa Inimõiguste Kohtu kaugema tuleviku teemal. Tähtaeg 27.01.2014 kell 13.00 (Eesti aja järgi). – Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/18789> (1.05.2014).

<sup>111</sup> Council of Europe. Human Rights and Rule of Law. Reform of the European Court of Human Rights. – Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/GT-GDR-F/Online%20table\\_all%20contributions.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/GT-GDR-F/Online%20table_all%20contributions.asp) (1.05.2014).

tõlkida. Ministrite Komiteel soovitas konverents deklaratsiooni punktis A koostada juhend riigisiseste õiguskaitsevahendite hea tava kohta.

Kohtu ja riigi ametiasutuste koostöömise kohta leitakse Brightoni jätkukava B osa punktis 12b seda, et läbipaistvuse ja kättesaadavuse eesmärgil peab konventsiooni preambulis olema viide subsidiaarsuse põhimõttele ja kaalutusõiguse doktriinile. Need on välja kujunenud EIKi praktikas, mitte juba algusest peale konventsioonis sisaldunud, kuid protokolliga nr 15 said need osaks konventsioonist. Praegu ei ole protokoll nr 15 küll jõustunud. Selle on ratifitseerinud kuus riiki.<sup>112</sup>

Juba Izmiri deklaratsioonis sõnastatud idee arvamuse küsimise kohta EIKilt jõudis Brightoni konverentsil nii kaugele, et Ministrite Komiteele tehti ülesandeks koostada vastavasisuline konventsiooni fakultatiivprotokolli eelnõu tekst 2013. aasta lõpuks ning seejärel otsustada selle vastuvõtmise üle. Sealt sai alguse juba ülalmainitud protokoll nr 16. Samuti pöörati kohtu ja riigi ametiasutuste koostöömise teema all tähelepanu esialgse õiguskaitse probleemile nagu see tõstatati Izmiri deklaratsioonis.

Kohtule esitatavate kaebuste kohta märgiti Brightoni konverentsil taas, et individuaalkaebuste esitamise õigus on konventsioonisüsteemi nurgakivi. Konverents tervitas kohtu ettepanekut lühendada kaebetähtaega kuult kuult neljale kuule. Tähtaja lühendamiseks muudeti hiljem protokolliga nr 15 konventsiooni artiklit 35. Samuti koputas konverents kohtu südametunnistusele kohtule esitatavate kaebuste teema käsitlemisel ja märkis et kohus kohaldaks oma pädevuse ulatust puudutavaid reegleid asjakohaselt, sest see tagavat tõhusa õigusemõistmise ning kaitsvat kohtu ja riigi ametiasutuste vastavaid rolle. Selgelt põhjendamatuks tuleks konverentsi hinnangul edaspidi lugeda kaebusi, mis sisaldavad küsimust, mille riigisisene kohus on nõuetekohaselt läbi vaadanud, kohaldades konventsiooniga tagatud õigusi EIKi väljakujunenud praktika, sealhulgas vajadusel kaalutusõiguse valguses.

Kaebuste menetlemise teema all märgitakse Brightoni deklaratsioonis esmalt seda, et võrreldes aastaga 2004 oli 2012. aastaks kohtule esitatavate kaebuste arv kahekordistunud. Jätkukava D osa punktis 17 märgitakse, et individuaalkaebuse esitamise õiguse tähtsust arvestades peab kohus suutma läbi vaadata vastuvõetamatuid kaebusi nii tõhusalt kui

---

<sup>112</sup> Council of Europe. Treaties of the Council of Europe. Full list. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications. – Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=8&DF=03/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).

võimalik ning viisil, mis avaldab ressurssidele kõige vähem mõju. Selline soov peegeldab kohtu ees seisvat probleemi: ei olda nõus loobuma individuaalkaebuste süsteemist kui konventsioonisüsteemi nurgakivist. Kaebuste rohkusega seotud probleeme püütakse lahendada leebete meetmetega.

Kaebuste menetlemise teema all tuuakse välja, et korduvaid kaebusi esitatakse seetõttu, et konventsiooniosalistel on lahendamata süstemaatilised või struktuursed probleemid. Siin avaldub kaudne viide subsidiaarsuse põhimõttele, mille kohaselt tuleb konventsiooniosalistel tõhusalt tagada konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse oma riigis. Struktuursete probleemidega võitlemiseks oli Brightoni konverentsi ajaks juba rakendatud uut juhtotsustemenetlust.

Brightoni deklaratsioonist avaldub EIKi hinnang, et kohus suudab 2015. aastaks läbi vaadata siiani läbi vaatamata selgelt vastuvõetamatud kaebused. Selleks on kohus palunud konventsiooniosalistel lähetada oma kantseleisse tööle kohtunikke ja sõltumatuid kõrge kvalifikatsiooniga juriste. Arvestades seda, et ka 2013. aastal esitati kohtule ligi 65 900 kaebust tundub 2015. aastaks kõigi kaebuste läbivaatamine pigem optimistlik.<sup>113</sup>

Deklaratsioonis rõhutatakse nn juhtotsuste olulisust. Juhtotsusemenetluse raames käsitleb kohus ühes otsuses mitut kaebust, mis tulenevad samast probleemist. Lisaks konventsiooni tõlgendamisele tuvastab kohus juhtotsuses struktuurse probleemi ja annab konventsiooniosalisele juhiseid, kuidas seda lahendada.<sup>114</sup>

Brightoni konverents läks aga suhteliselt uudest juhtotsusemenetlusest kaugemale ja tegi jätkukava D osa punktis 20 ettepaneku juhtotsusemenetluse alusel kaaluda sellise menetluse otstarbekust ja laadi, millega kohus saaks registreerida ja lahendada väikese arvu kaebusi sama vastustajariigi vastu esitatud sama rikkumist väitvate kaebuste grupist ning mille lahendus oleks kohaldatav tervele grupile.

Erinevalt eelnenud kõrgetasemelistest konverentsidest märgitakse Brightoni deklaratsioonis ka võimalikkust, et tulevikus võib olla vaja määrata kohtusse tööle täiendavaid kohtunikke. Konverents kutsus deklaratsiooni D osa punktis 20e Ministrite Komiteed üles 2013. aasta lõpuks otsustama, kas muuta konventsiooni, et Ministrite Komiteel oleks võimalik ühehäälselt otsusega nimetada ametisse vastavad kohtunikud kohtult saadud informatsiooni alusel. Kohtunike arvu suurendamisega tekiks EIKis ilmselt sarnane probleem nagu on Euroopa

<sup>113</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. General Statistics 2013. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

<sup>114</sup> European Court of Human Rights. Official texts. Pilot-judgment procedure. Note on the pilot-judgment procedure.

Liidu Kohtu üldkohtul seoses suureneva töökoormuse ja kohtunike arvu võimaliku suurendamisega. Liikmesriigid ei suuda kokku leppida kohtunike arvus, sest iga liikmesriik soovib, et just tema riigist pärit kohtunik oleks täiendavaks kohtunikuks. Kui igast liikmesriigist nimetada juurde üks kohtunik, tähendaks aga väga suuri kulutusi. Tänapäevaks ei ole täiendavate kohtunike nimetamine enam päevakorral.<sup>115</sup>

Samuti uudsena leitakse Brightoni deklaratsioonis kaebuste menetlemise teema all, et kaaluda tuleks konventsiooni artikli 18 lõike 1 tähenduses väljakujunenud kohtupraktika mõiste laiemat tõlgendust, mille kohaselt oleks võimalik lahendada rohkem kohtuasju komitee menetluse raames, piiramata kohtuasja asjaolude nõuetekohast uurimist ja teise konventsiooniosalise vastu tehtud otsuste mittedivulge olemust. Selline ettepanek viitab taas kohtu soovile lahendada vaid kõige olulisemaid ja uudemaid kohtuasju, mis omakorda viitab sellele, et kohtus on võtnud suuna muutuda Euroopa-üleseks konstitutsioonikohtuks.

Kaebuste menetlemise teema all tehtud ettepanekute elluviimise jälgimiseks antakse Brightoni deklaratsioonis Ministrite Komiteele aega 2015. aastani, et otsustada, kas on vaja võtta täiendavaid meetmeid.

Brightoni deklaratsioonis käsitletakse ka kohtunikke ja kohtupraktikat. Kohtupraktika kohta märgiti sissejuhatavalt, et kohus on viidanud, et plaanib kohtureeglite muudatust, mis kohustaks koda loovutama oma volitused, kui ta kavatseb kõrvale kalduda väljakujunenud kohtupraktikast. See peaks aitama tagada kohtupraktika järjepidevuse ja seeläbi õiguskindluse. Kohtunike kohta leitakse sissejuhatavalt, et stabiilne kohtunikkond edendab kohtu järjepidevust ja et seetõttu ei ole põhimõtteliselt soovitatav, et kohtunik on ametis lühemat aega kui konventsioonis ette nähtud ametiaeg. Kohtunike väiksem roteerumine peaks vähendama hetki, kui ametisse astub uus kohtunik, kellel kulub aega, enne kui ta suudab juba pikemat aega ametis olnud kohtunikega samaväärselt õigust mõista.

Kohtupraktika osas soovitas Brightoni konverents suurkoja poolt kohtupraktika järjepidevuse saavutamises täidetava keske rolli tõttu muuta konventsiooni artiklit 30, jättes välja sõnad „kui ükski kohtuasja pooltest ei ole selle vastu”. Seega anti kohtuasja läbi vaatavale kohtunikest koosnevale kojale poolte tahtest sõltumatusena võimalus otsustada kohtuasi loovutada suurkoja otsustamis pädevusse.

---

<sup>115</sup> Council of Europe. Human Rights and Rule of Law. Steering Committee for Human Rights (CDDH). Meeting Reports. 2013. 79th meeting of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 26-29 November. Addendum III: CDDH report on the question of whether or not to amend the Convention to enable the appointment of additional judges to the Court.

Kohtunike osas tegi konverents järelduse, et konventsiooni artikli 23 lõiget 2 peab muutma, et asendada kohtunike vanusepiirang nõudega, mille järgi kohtunikud ei tohi olla üle 65-aastased ajal, mil nende ametiaeg algab. See muudatus jõustub protokolli nr 15 jõustumisega, milles sisaldub asjaomane muudatus.

Järgmisena käsitletakse Brightoni deklaratsioonis kohtuotsuste täitmise küsimust. Sissejuhatavalt mööndakse deklaratsioonis, et Ministrite Komitee teostab järelevalvet üha suurema arvu kohtuotsuste täitmise üle ja et arvatavasti suureneb komitee töökoormus veelgi, samal ajal kui kohus töötab läbi potentsiaalselt põhjendatud pooleliolevaid kaebusi.

Kohtuotsuste täitmise küsimuses julgustas konverents muuhulgas konventsiooniosalisi hõlbustama riigi parlamentide tähtsat rolli võetud meetmete rakendamise tõhususe kontrollimisel. Samuti kutsus konverents selle teema all Ministrite Komiteed üles kaaluma, kas peab võtma tõhusamaid meetmeid konventsiooniosaliste suhtes, kes ei täida Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid õigeaegselt. Otsuste nõutav täitmine on oluline korduvate kaebuste vähendamiseks.

Viimase sisulise teemana käsitles Brightoni deklaratsioon konventsioonisüsteemi ja kohtu kaugemat tulevikku. Seda küsimust ei käsitletud eraldi Interlakeni ega Izmiri deklaratsioonis. Sissejuhatavalt märgiti Brightonis, et kaugema tuleviku kontseptsioon peab tagama kohtu võtmerolli elujõulisuse inimõiguste kaitsmisel ja edendamisel Euroopas ning et individuaalkaebuse esitamise õigus jääb konventsioonisüsteemi nurgakiviks.

Vastuseks tõhusamale rakendamisele riigi tasandil peab konverentsi hinnangul kohus olema võimeline keskendama oma jõupingutused tõsistele või laiaulatuslikele rikkumistele, süstemaatilistele ja struktuursetele probleemidele ning konventsiooni olulistele tõlgendamis- ja kohaldamisküsimustele ning peaks seega ise heastama vähem rikkumisi ja sellest tulenevalt tegema vähem otsuseid.

Brightoni deklaratsioonis sõnastatakse kohtu kaugema tuleviku teema all kohtu kaksikroll: selliste isikute tagatisena, kelle õigused ja vabadused ei ole riigi tasandil kaitstud, ning konventsiooni autoriteetse tõlgendajana. Selline kaksikroll näitab, et kohtul on justkui kaks palet: ühelt poolt peaks kohus olema koht, kuhu esitata individuaalkaebus, kui isiku õigused ja vabadused ei leia kaitsmist konventsiooniosalise õigussüsteemis, ning teiselt poolt peaks kohus olema autoriteetne konventsiooni tõlgendaja, kes leiab lahenduse kõige põhimõttelisematele või olulisematele küsimustele, mis on tõusetunud konventsiooni pinnalt. Brightoni deklaratsiooni C osa punktis 35 märgitakse, et kohtu tulevase identiteedi leidmiseks

tehtav analüüs tuleks läbi viia Ministrite Komiteel. Komitee peab 2015. aasta lõpuks esitama vahekokkuvõtte kahest küsimuse kohta: kohtuotsuste täitmise järelevalve kord ja Ministrite Komitee roll selles ning kaebajatele õiglase hüvitise mõistmine konventsiooni artikli 41 alusel.

Kohtu tulevikku puudutavad avaldused Brightoni deklaratsioonis näitavad, et süsteem on „lõhkise küna“ ees. Kui jääda praeguse individuaalkaebuste süsteemi juurde, ei saa tagada inimõiguste tõhusat kaitset, sest kohus on üle koormatud. Kui lasta kohtul tegeleda ainult kõige olulisemate kohtuasjadega, ei saa toimida endisel kujul individuaalkaebuste esitamise süsteem, sest kõik EIKi jõudvad kaebused kindlasti ei tõstata olulist inimõiguste rikkumise küsimust.

### **3.5. Reformid pärast kõrgetasemelisi konverentse ja nendega võetud kurss**

#### **3.5.1. Protokoll nr 15**

Kõnealuste konverentside tulemusel on koostatud protokoll nr 15, mis avati allkirjastamiseks 24. juunil 2013. 17. aprilliks 2014 on selle allkirjastanud 30 ja ratifitseerinud kuus riiki. Allkirja pole andnud Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Gruusia, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Venemaa, Šveits ja Ukraina. Ratifitseerinud on protokoll nr 15 Iirimaa, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, San Marino ja Slovakkia.<sup>116</sup> Protokoll nr 15 artiklist 7 tulenevalt jõustub protokoll selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kolme kuu möödumisele kuupäevast, mil konventsiooniosalised on väljendanud oma nõusolekut protokoll siduvuse kohta ehk sisuliselt selle ratifitseerinud.

Protokolliga nr 15 tehakse konventsiooni viis peamist muudatust. Esiteks lisatakse konventsiooni preambulisse subsidiaarsuse põhimõte ja kaalutusõiguse doktriin. Subsidiaarsuse põhimõte ja kaalutusõiguse doktriin kajastuvad kohtu praktikas, kuid protokolliga nr 15 kirjutatakse need sisse konventsiooni teksti. Nende lisamise mõte konventsiooni teksti käidi välja ka Brightoni konverentsi deklaratsiooni punktis B12 b).

EIK rõhutab subsidiaarsuse põhimõtet 23. juuli 1968. aasta otsuses *Belgian Linguistic*<sup>117</sup> märkides, et konventsiooniga loodud inimõiguste kaitse süsteem on subsidiaarne riigisiseste inimõiguste kaitse mehhanismide suhtes. Subsidiaarsuse põhimõtte sisu on see, et enamasti on liikmesriikide kohtutel lihtsam hinnata seda, kas riive on nende ühiskonnas vajalik.<sup>118</sup> EIK

<sup>116</sup> Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications.

<sup>117</sup> EIKo 23.07.1968, 474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Belgian Linguistic vs. Belgia*.

<sup>118</sup> Laffranque, Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust, lk 32.



praktika kohaselt on riigisisised institutsioonid tavaliselt põhimõtteliselt paremini võimelised hindama kohalikke vajadusi ja tingimusi kui rahvusvaheline kohus.<sup>119</sup>

Kaalutusõiguse doktriini võib tulenevalt protokolli nr 15 artiklist 1 sõnastada järgmiselt: konventsiooniosalistel on kaalutusõigus konventsioonis ja selle protokollides määratletud õiguste ja vabaduste tagamisel ja selle üle teostab järelevalvet konventsiooniga moodustatud kohus. Kaalutusõigus laseb otsuse tegemisel arvesse võtta liikmesriikide omapära ja põhiõiguse olemust.

Nii subsidiaarsusprintsipi kui kaalutusõiguse doktriini kirjutamine protokolli nr 15 viitab sellele, et senisest suuremat vastutust inimõiguste kaitse tagamisel pannakse liikmesriikide õlule.

Teiseks kehtestatakse protokolliga nr 15 kohtunike vanuse ülempiiriks 65 eluaastat hetkel, kui parlamentaarsetele assambleele on konventsiooni artiklis 22 nimetatud kolmeliikmelise nimekirja esitamise tähtpäev. See ettepanek tuleneb Brightoni konverentsi deklaratsioonist. Praeguse konventsiooni versiooni järgi lõpeb kohtuniku ametiaeg 70-aastaseks saades. EIKi otsuste järjepidevust aitab muu hulgas edendada stabiilne kohtunikukond. Seetõttu ei ole põhimõtteliselt soovitatav, et mistahes kohtunik on ametis lühemat aega kui konventsioonis ette nähtud ametiaeg.<sup>120</sup> Kui isik valitakse kohtunikuks enne 65. eluaastat, siis on tagatud, et ta on ametis vähemalt 5 aastat.

Kolmandaks võetakse konventsiooni artiklist 30 välja lõik „välja arvatud juhul, kui üks asjasse puutuvatest pooltest on selle vastu”. See tähendab seda, et kui kohtunikekoda tahab asja saata suurkojale otsustamiseks, ei saa üks või mõlemad pooled otsust vetostada. Ka see muudatus tuleneb Brightoni deklaratsioonist. Selle muudatuse eesmärk on EIKi kohtupraktika järjepidevus ja ühetaolisus, mille saavutamisel on keskne roll 17-liikmelisel suurkojal.<sup>121</sup>

Neljandaks muudetakse neljakuuliseks kaebuse esitamise kuuekuuline tähtaeg, mis tuleneb konventsiooni artikli 35 lõikest 1. Ka see muudatus tuleneb Brightoni konverentsi deklaratsioonist. Ei Brightoni konverentsi deklaratsioonis ega protokolli nr 15 seletuskirjas ei öelda, et muudatuse eesmärk on vähendada kohusse jõudvate kaebuste arvu. Samas, individuaalkaebuste esitamise õigust see muudatus ajaliselt piirab. Muudatuse mõju kohtu töökoormusele on raske hinnata. Ilmselt tekib isikutel plaan EIKi pöörduda üldjuhul mitte viie kuni kuue kuu möödumisel riigisisese lõpliku otsuse saamisest, vaid just esimeste kuude

<sup>119</sup> Laffranque, Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust, lk 32.

<sup>120</sup> Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications.

<sup>121</sup> Ibid.

jooksul. Ilmselt kaebuste arv selle muudatuse tõttu oluliselt ei väheneks. Aeg, mis kulub lõpliku riigisisese otsuse tegemisest kuni EIKi otsuseni võib aga sellest tulenevalt veidi lüheneda.

Viiendaks kustutatakse konventsiooni artikli 35 lõike 3 punkt b, mille kohaselt „sellel alusel ei või jätta läbi vaatamata ühtki asja, mida riigisisene kohus ei ole nõuetekohaselt läbi vaadanud”. Ka see muudatus on pärit Brighton'i konverentsi deklaratsioonist. Konventsiooni artikli 35 lõike 3 punkti b kohaselt praegusel kujul tunnistab kohus vastuvõetamatuks artikli 34 alusel esitatud kaebuse, kui kaebuse esitaja ei ole kandnud märkimisväärset kahju, välja arvatud juhul, kui konventsioonis ja selle protokollides määratletud inimõiguste austamine nõuab kaebuse sisulist läbivaatamist; sellel alusel ei või jätta läbi vaatamata ühtki asja, mida riigisisene kohus ei ole nõuetekohaselt läbi vaadanud.

Protokolli nr 15 seletuskirjast tulenevalt on muudatuse eesmärk võimaldada sellel alusel suurema arvu vähetähtsate kaebuste vastuvõetamatuks tunnistamist. Kui EIK ei pea lahendama vähetähtsaid kaebusi (*de minimis non curat praetor*), siis ei saa eeldada, et seda pidi igal juhul tegema riigisisene kohus. Samas saab EIK „inimõiguste austamise” vajadusele toetudes alati seda vajavaid kaebusi läbi vaadata, mistõttu ei piira muudatus kaebajate huve ebaproportsionaalselt.<sup>122</sup> Ometi on viimane muudatus samm selle poole, et kohus saaks otsustada, et ta lahendab ainult kõige olulisemaid inimõiguste riivamist käsitlevaid kaebusi, mitte iga individuaalkaebust. Seega on see samm konstitutsioonilisema identiteediga kohtu poole.

Protokollist nr 15 võib järeldada, et kohus liigub pigem Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu identiteedi poole (esimene ja viies muudatus). Samuti piiratakse protokolliga nr 15 individuaalkaebuste esitamise ajalist ulatust ja õigust otsustada selle üle, kas asi saadetakse suurkojale otsustamiseks või mitte.

### **3.5.2. Protokoll nr 16**

Protokoll nr 16 avati allkirjastamiseks 2. oktoobril 2013. 1. maiks 2014 on protokolliga allkirjastanud kümme riiki (Armeenia, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Madalmaad, San Marino, Slovakkia, Sloveenia ja Türgi).<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report.

<sup>123</sup> Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Chart of signatures and ratifications.

Protokolliga nr 16 tagatakse liikmesriikide kõrgeimatele kohtutele õigus küsida Euroopa Inimõiguste Kohtult arvamust põhimõttelistes küsimustes, mis puudutavad konventsioonis tagatud õiguste tõlgendamist või kohaldamist.<sup>124</sup> Selle muudatuse idee pärineb Izmiri deklaratsioonist. Sellisel viisil EIKilt küsitud aramus ei ole siduv. Protokolliga nr 16 liitumine ei ole liikmesriikidele kohustuslik. Protokoll nr 16 jõustub selle kuu esimesel päeval, mis järgneb kolme kuu möödumisele hetkest, kui 10 konventsiooniosalist on protokolli ratifitseerinud.

Brightoni konverents märkis deklaratsiooni punktis B12 d) selle idee kohta, et kohtu ja riigi ametiasutuste omavahelist suhtlust saab tugevdada konventsiooni täiendamisega kohtu uue pädevuse näol anda taotluse alusel nõuandvaid arvamusi konventsiooni konkreetse kohtuasja kontekstis riigisisel tasandil tõlgendamiseks, piiramata arvamuste mittesiduvat olemust teiste konventsiooniosaliste jaoks.

See muudatus ilmselt ei vähendaks kaebuste arvu, mis EIKile esitatakse. Võib eeldada, et nõuandva arvamuse küsimise õiguse kehtimahakkamisel kohtu töökoormus pigem suureneb. Nõuandev aramus ei välista näiteks kaebaja õigust pöörduda EIKi, kui EIK on riigisisese menetluse raames andnud arvamuse, et tegemist ei ole inimõiguste riivega.

Protokollidega konventsiooni tehtavad muudatused ei mõjutada tõenäoliselt kohtu töökoormust vähenemise suunas. Kohtule antav arvamuse esitamise pädevus praegu protokollis nr 16 sätestatud kujul ei viita otseselt sellele, et kohtu olemus muutuks rohkem konstitutsioonikohtulikuks. Samas on arvamuse andmine kohtu poolt pigem iseloomulik kõrgeimatele kohtutele.

### **3.5.3. Kohtureegli nr 47 rangemaks muutmine**

Kohtureeglit nr 47, mis käsitleb individuaalkaebuse sisu, muudeti kohtu poolt 17. juunil ja 8. juulil 2002, 11. detsembril 2007, 22. septembril 2008 ning 6. mail 2013. Kohtureegel nr 47 praeguses sõnastuses jõustus 1. jaanuaril 2014. Seega on muudatused üsna hiljutised.<sup>125</sup>

Muudatustega täpsustati kaebusele ja selle lisadele esitatavaid nõudeid. Samuti tuleb nüüd nendest nõuetest rangemini kinni pidada. Need muudatused tehti seetõttu, et ilmnas vajadus menetleda kaebusi tõhusamalt ja kiiremini. Peamiseks muudatuseks, mis tehti kohtureeglisse nr 47 on see, et kaebaja peab esitama EIKi korraga kogu teabe oma kaebuste ja nõuete kohta ning lisama kohe kaebusi ja nõudeid tõendavad dokumendid.

---

<sup>124</sup> Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

<sup>125</sup> Üldinformatsioon Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördujale. Kohtureeglite reegel 47 alates 01.01.2014.

Muudatusega seondub kaebuste esitamise tähtaegsuse aspekt. Konventsiooni artikli 35 lõike 1 kohaselt tuleb esitada kaebused kuue kuu jooksul riigisisese lõpliku otsuse tegemisest. Seni on EIK lugenud tihti tähtaegseks ka niisugused kaebused, mis ei olnud nimetatud kuue kuu jooksul esitatud täielikuna või ei olnud esitatud kõiki asjassepuutuvaid lisasid. Edaspidi tuleb konventsiooni artikli 35 lõikes 1 lõikes nimetatud kuuekuulise tähtaja jooksul esitada täielik kaebus koos kõikide lisadega. Mittetäielikud kaebused ei kuulu pärast kuuekuulise tähtaja lõppu enam arvessevõtmisele. Kogu nõutav teave EIKi jõudma kuue kuu jooksul lõpliku riigisisese otsuse jõustumisest. Tähtaega arvestatakse EIKi saadetud ümbrikul oleva postitempli järgi.<sup>126</sup>

Need muudatused teevad rangemaks kaebustele esitatavad nõuded ja muudavad isikutele pisut keerulisemaks individuaalkaebuse esitamise EIKi. Teisalt peaksid need aitama vähendada kohtu suurt töökoormust. Muudatused on justkui kompromiss individuaalkaebuse esitamise õiguse ja kohtu suutlikkuse vahel, et tagada inimõiguste kaitse.

#### **3.5.4. Reformidega võetud kurss**

Interlakeni, Izmiri ja Brightoni konverentsidel tehtud ettepanekutest on kuus jõudnud protokollidesse nr 15 ja nr 16. Konverentsidel tehti ettepanekuid, mida veel analüüsitakse inimõiguste juhtukomitee eestvedamisel. Konverentsidel tehti ka ettepanekuid, mis praeguseks on maha laidetud.

Näiteks Brightoni deklaratsioonis tehtud ettepanek suurendada kohtunike arvu on inimõiguste juhtukomitee on oma 26.–29. novembri 2013. aasta koosoleku aruande III lisas maha laidnud. Dokumendis märgitakse, et kohtunike nimetamise küsimuses ei ole konsensust ei selle osas, kas üldse on tarvis lisakohtunikke ega ka selles osas, milline võiks olla lisakohtunike pädevus. Samuti märgitakse, et kohtunike lisamine tähendab rahalisi kulutusi ja selliste kulutuste tegemist ei peeta võimalikuks.<sup>127</sup> Kaks aastat pärast Brightoni konverentsi on kohus endiselt hädas kaebuste suure hulgaga.

Protokoll nr 15 võiks anda leevendust kohtu ülekoormatuse probleemile, kuid selle jõustumiseks tuleb see ratifitseerida kõigil liikmesriikidel. Sama jõustumise kord kehtis

---

<sup>126</sup> Eesti Vabariigi Välisministeerium. Välispoliitika. Rahvusvahelised organisatsioonid. Euroopa Inimõiguste Kohus. Inimõiguste kohtusse pöördumise reeglite muutumine 1. jaanuarist 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/18924> (1.05.2014).

<sup>127</sup> Council of Europe. Human Rights and Rule of Law. Steering Committee for Human Rights (CDDH). Meeting Reports. 2013. 79th meeting of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Strasbourg, 26-29 November. Addendum III: CDDH report on the question of whether or not to amend the Convention to enable the appointment of additional judges to the Court.

protokollide nr 11 ja nr 14 suhtes. Esimene neist jõustus umbes nelja aastaga, teine kuue aastaga.<sup>128</sup> Liigseks optimismiks pole põhjust ka protokolli nr 15 kiire jõustumise osas.

Väiksed muudatused, mis on tehtud kohtureeglitesse, ei ole märkimisväärsed tulemusi andnud. Iga aasta kohtusse esitatavate kaebuste arv on viimase kahe aasta jooksul püsinud enam-vähem samal tasemel.<sup>129</sup> On võimalik, et viimastel aastatel tehtud muudatused on kehtinud liiga lühikest aega, et avaldada kaebuste hulgale olulist mõju. Niisugust suurt süsteemi muutes avalduvad mõjud teatava aja möödudes. Brightoni konverentsi lõppes aga ikka tõdemusega, et kohtu tulevikku silmas pidades tuleb üle vaadata kohtu olemus. Seega jäi õhtu küsimus kohtu tulevikust.

Ka EIK ise on teinud edusamme kohtu töökoormuse vähendamisel. Piloototsuste tegemise initsiatiiv tuli kohtult endalt. Samuti otsustas kohus asuda seadma kaebusi järjekorda prioriteetsuse järgi.

Kui vaadata, millise olemuse suunas kohus viimaste ettepanekute valguses liigub, siis tundub, et kohus ei liigu ainult ühes suunas. Ühest küljest püüab kohus ise ja talle ka püütakse anda rohkem võimalusi, et otsustada vaid oluliste küsimuste üle. See viitaks justkui sellele, et kohus liigub konstitutsioonilise kohtu olemuse suunas. Samas, individuaalkaebuste süsteemi osa ei liigu kaasa või isegi liigub vastassuunas ja takistab teatud määral kohtu kujunemist Euroopa-üleseks konstitutsioonikohtuks. Individuaalkaebuste süsteemi väärtustatakse ja nimetatakse Strasbourgis süsteemi nurgakiviks. See on suur osa kohtu identiteedist.

Selline reformidega võetud mõnes mõttes kahessuunaline kurss näitab, et EIKi rollid individuaalkaebusi lahendava kohtuna ja Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna on olulised ja mõlemat tuleb säilitada. Iseküsimus on see, kuidas kohus saaks tõhusalt tagada konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse ehk täita oma põhieesmärki, kui tal tuleb selle nimel täita korraga kaht funktsiooni, mis kohati ühise tulemuse saavutamisel teineteist takistavad. Sellele küsimusele püütakse vastata järgmises peatükis.

---

<sup>128</sup> Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. Chart of signatures and ratifications; Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Chart of signatures and ratifications.

<sup>129</sup> European Court Of Human Rights. Statistics. General Statistics 2013.

## 4. Kuidas tagada inimõiguste senisest tõhusam kaitse

### 4.1. Võimalikud lahendused

Kohtu tuleviku teemalise debati võtmeküsimuseks on küsimus kohtu profiilist või olemusest: kas kohus peaks olema individuaalkaebusi lahendav kohus või Euroopa-ülene konstitutsioonikohus, mis tõlgendaks konventsiooni, minnes kaugemale üksikjuhtumi hindamisest?<sup>130</sup>

Seniste reformide pinnalt järeldati eelmises peatükis, et toimub liikume kahes suunas. Ühelt poolt rõhutatakse individuaalkaebuste esitamise õiguse vajalikkust ja nii jäädakse individuaalkaebusi lahendava kontseptsiooni juurde. Teisalt püüab kohus vabaneda sellistest ülesannetest, mis takistavad tal keskendumast vaid olulistematele küsimustele, liikudes seega Euroopa-ülse konstitutsioonikohtu suunas, mida ta osaliselt on ka praegu.<sup>131</sup>

Konventsioonisüsteemi peamine eesmärk peaks olema aluseks ka võimalikele tulevastele reformidele.<sup>132</sup> Konventsioonisüsteemi peamine eesmärk on inimõiguste kaitse. Üheks reformide alustalaks paistab olevat kohtu rolli säilitamine individuaalkaebuste lahendajana. Teine reformide alustala paistab olevat kohtu rolli säilitamine ainult olulisemate kaebuste menetlejana. Nende kahe alustala ühine nimetaja on inimõiguste kaitse tagamine. Kohtu kahe rolliga on jõutud selleni, et ühist eesmärki ei saa tõhusalt täita. Juba praegu kulub kohtul vahel kaebuse menetlemisele aega rohkem, kui ta on pidanud mõistlikuks ajaks oma otsustes.<sup>133</sup>

Sellised kaks suurt rolli on jäetud ühe kohtu ja 47 kohtuniku õlgadele. Samas on kohtul neid funktsioone kandes erinevad ja kohati teineteise saavutamist takistavad eesmärgid. Autori hinnangul ei peaks tulevase reforme silmas pidades heitma kõrvale kumbagi olemust. Need peaksid säilima, kuid kohtul peaks olema ressursi, et mõlema täitmisega toime tulla.

Mõlema funktsiooni efektiivseks elluviimiseks tuleks nende täitmise organid eraldada. Seega võiks tulevikus olla Euroopa Inimõiguste Kohtus, nagu on ka Euroopa Liidu Kohtus, mitu kohut. Üks võiks tegeleda isikute kaebustega, mis ei tõstata fundamentaalset küsimust konventsiooni tõlgendamisest ja mille puhul pole tegemist eriti tõsise inimõiguste riivega, kuid mis siiski kohtusse jõuavad, sest nendes on küsimuse all konventsioonis tagatud õiguste riive. Teine kohus oleks üleeuroopaline konstitutsioonikohus, mis teeb väärtusotsustusi ja

<sup>130</sup> P. Boillat. Observations finales. Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'Homme, 7–8 avril 2014, Holmenkollen, Norvège.

<sup>131</sup> Wildhaber, European Court of Human Rights, lk 525.

<sup>132</sup> P. Mahoney. New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership. – Penn State International Law Review 101 (2002-2003), lk 104.

<sup>133</sup> Hefler, Redesigning the European Court of Human Rights, lk 133.

arendab ning tõlgendab konventsioonis sätestatud õigusi vastavalt muutustele ühiskonnas ja ajas.

Siinkohal toob autor paralleeli riigisiseste kohtutega, et illustreerida funktsioonide selgema eristamise ja kahe eraldi organi loomise idee vajalikkust. Eestis erikohtutena tegutsevatel halduskohtutel ja põhiseaduslikkuse järelevalvega tegeleva Riigikohtu juures tegutseval põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil on ühine eesmärk: tagada isikute põhiõiguste kaitse. Ometi on nende funktsioonid erinevad.

Halduskohus ei anna esimese astme kohtuna põhimõttelist hinnangut normi kooskõla kohta põhiseadusega. Seda teeb Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, mille otsustest sõltub vaidlusaluse normi kehtimine. Ometi on üksikisiku jaoks tagatud õigus pöörduda just halduskohtusse ja mitte Riigikohtusse. Seda seetõttu, et viimane saaks täita oma funktsiooni põhiseaduse tõlgendamisel nii, et ta ei peaks läbi vaatama kaebusi, mis põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust ei tõstata.

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et Strasbourgi süsteemi säilitamiseks ja inimõiguste parema kaitse tagamiseks tuleks eraldada teineteisest üleeuroopaline konstitutsioonikohus ja individuaalkaebuste lahendamise tegelev kohus. Loobuda ei tohiks kummagi funktsiooni täitmisest.

#### **4.2. Inimõiguste parema kaitse tagamine eraldiseisva individuaalkaebusi lahendava kohtuna**

Individuaalkaebuste esitamise võimalus kohtule on konventsioonisüsteemi nurgakivi.<sup>134</sup> See on oluline, et tagada kaitse konventsiooniosaliste kodanikele konventsioonis sätestatud inimõiguste rikkumise korral liikmesriigi poolt. Samuti aitab individuaalkaebuste süsteem teostada järelevalvet konventsiooniosalistes esinevate probleemide üle, sest need probleemid satuvad individuaalkaebuste kaudu kohtu tähelepanu alla.

Individuaalkaebusi lahendava eraldiseisva kohtu peamine eesmärk oleks tagada kõigi isikute, isikute rühmade ja valitsusväliste organisatsioonide juurdepääs kohtule. Kui individuaalkaebusi lahendava kohtu poolt menetlevatest kaebustest ilmnevad asjaolud, mis tuleks esitada Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu hindamisele, peaks individuaalkaebusi lahendaval kohtul olema selline võimalus kaebused edasi saata.

---

<sup>134</sup> Vt Brighton, Izmiri ja Interlakeni konverentside deklaratsioone.

Individuaalkaebusi lahendav institutsioon peaks siiski olema kohtulik organ, et säiliks individuaalkaebuste esitamise võimaluse positiivsed mõjud Euroopa inimõiguste kaitse süsteemile. Lahendus ei ole Euroopa Inimõiguste Komisjoni sarnase organi loomine.<sup>135</sup> Euroopa Inimõiguuste Komisjon, mis enne alalise EIKi loomist individuaalkaebusi läbi vaatas ei olnud kohtulik keham ja selle otsustel ei olnud seetõttu kohtuotsuse mõju. Tarkade ühendus on leidnud, et ebamõistlike kaebuste filtreerimise mehhanism ei tohiks olla kunagise Euroopa Inimõiguste Komisjoni koopiat.<sup>136</sup> Seetõttu peaks individuaalkaebusi lahendava kohtu eraldamisel säilima asjaolu, et selline institutsioon on ikkagi kohus.

Kuna kaebuste arv on praegu väga suur, tuleks ka eraldiseisva individuaalkaebusi lahendava kohtu puhul kaebustele esitatavad tingimused ja vastuvõetavuse kriteeriumid üle vaadata ja neid karmistada. Üksnes individuaalkaebusi lahendava kohtu eraldamine Euroopa-ülse konstitutsioonikohtuna tegutsevast EIKist ei lahendaks individuaalkaebusi lahendava EIKi ülekoormatuse probleemi.

Kaebustele esitatavaid tingimusi ja vastuvõetavuse kriteerume tuleks muuta nii, et üks vastuvõetamatuse alustest oleks asjaolu, et EIK on leidnud protokolliga nr 16 jõustuva nõuandva arvamuse küsimisega riigisiseses menetluses, et rikkumist ei toimunud. Kusjuures nõuandvaid arvamusi võiks tulevikus anda Euroopa-ülene konstitutsioonikohus. See probleem on seotud riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamise kui vastuvõetavuse kriteeriumiga. Praegu näeb protokoll nr 16 ette seda, et isegi kui EIK leiab arvamuses kõrgeimale riigisisesele kohtule, et isiku inimõiguste riivet ei esine, võib isik ikkagi pöörduda EIKi. Seda seetõttu, et arvamus ei ole siduv nagu on kohtuotsus.

Et selekteerida välja kaebused, mis on esitatud enne seda, kui riigisiselt on kaebeõigus ammendunud või mis on esitatud kaebeõiguse tähtaja möödumisel, võiks olla Strasbourgis või liikmesriikides kohtu poolt nimetatud sõltumatu õiguslik allorgan, kes kaebused üle vaatab ja hindab nende vastuvõetavust. See on küll pisut alternatiivsem lahendus, kuid midagi sarnast on toetanud ka tarkade ühendus oma aruandes Ministrite Komiteele 2006. aastal. Ühendus leidis, et selliseid kontaktpunkte nagu oli Varssavis tuleks juurde luua ja nende funktsioone täiustada. Varssavi kontaktpunkti peamine ülesanne on küll esindada Euroopa Nõukogu suhetes rahvusvaheliste organisatsioonide ja institutsioonidega, mis asuvad Varssavis, näiteks OSCE, ODIHR.<sup>137</sup> Sellised kontakt- ja teabepunktid võiksid kodanikke nõustada ka kaebuste

---

<sup>135</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 12.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. Foreign Policy. International organisations. Council of Europe. Poland and the Council of Europe. Council of Europe Office in Warsaw. – Arvutivõrgus:



vastuvõetavuse kriteeriumite osas ja suunata kaebajaid vajadusel riigisiseste õiguskaitsevahendite poole.<sup>138</sup> Kontakt- ja teabepunktide loomine tähendaks kulutusi, kuid aitaks tõenäoliselt tagada selle, et vastuvõetamatuid kaebusi kohtule nii palju ei esitata. Ühtlasi peitub sellises meetmes Euroopa inimõiguste kaitse nurgakiviks olev subsidiaarsuse printsiip.

Kontaktpunktide või allorganite idee positiivne mõju seisneks selles, et ilmselgelt vastuvõetamatud kaebused jäävad kohtule esitamata. Samas, need kajastuksid statistikas, sest need rahvuslikud „sõelad” alluksid siiski individuaalkaebusi lahendavale kohtule ja oleksid tema järelevalve all. Sisuliselt tähendaks see seda, et kaebustele teevad eelkontrolli õigusharidusega isikud, kes ei ole kohtunikud. Selline lahendus küll vähendaks kohtu mainet kui kohta, kuhu saab esitada individuaalkaebusi ja kust saab alati kohtuliku lahendi, kuid teisalt ei peaks kohus tegelema ilmselgelt vastuvõetamatute kaebustega. Samuti võiks hoolimata riigisisese kontaktpunkti soovitusel kaebus esitamata jätta isikul säilida õigus oma kaebus siiski EIKi esitada ja saada kohtulik lahend. Selliste riigisiseste sõelade positiivne mõju seisneks selles, et kohus saaks keskenduda asjakohaselt esitatud vaidluste lahendamisele. Samas ei oleks välistatud individuaalkaebuste esitamine kui selline, mis on siiski Strasbourgi süsteemi immanentne osa ja millel on oluline roll inimõiguste kaitsel.

Teine pisut alternatiivsem ettepanek on kohustada isikud kaebuse esitamiseks internetikeskkonnas. Internetikeskkonnas esitatud kaebustele teeks esmase kontrolli arvuti, mis veenduks selles, kas kõik kaebuse väljad on asjakohaste sümbolitega täidetud ning saadaks kaebuse selle esitajale automaatselt tagasi, kui selles esineb puudujääke. Selline infotehnoloogiline lahendus eeldaks ilmselt seda, et kõik liikmesriigid kasutaksid digitaalset allkirja. Samas võiks kaebuse esitaja isiku tuvastamisel kasutada sisseskaneeeritud allkirja, mida on tehniliselt võimalik lisada pdf-dokumendile. Masinlik eelkontroll säästaks samuti kohtu töötajate aega ja vaeva, mis kulub pisivigadega tegelemisele. Ilmselt ei saaks kohe üle minna täielikult internetipõhisele kaebuste esitamise keskkonnale, sest kõigis konventsiooniosalistes riikides ei pruugi interneti leviala olla piisavalt laialdane. Esialgu võiks luua katseliselt kaebuste internetikeskkonnas esitamise võimaluse paralleelselt olemasoleva korralduse säilimisega.

---

[http://www.msz.gov.pl/en/foreign\\_policy/international\\_organisations/council\\_of\\_europe/poland\\_in\\_the\\_coe/council\\_of\\_europe\\_office](http://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/international_organisations/council_of_europe/poland_in_the_coe/council_of_europe_office) (1.05.2014).

<sup>138</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 19.

### 4.3. Inimõiguste parema kaitse tagamine eraldiseisva Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna

Teine tulevase Euroopa Inimõiguste Kohtu teine organ oleks EIK kui Euroopa-ülene konstitutsioonikohus. Tegelikult on kohus juba praegu osaliselt nn kvaasi-konstitutsioonikohus<sup>139</sup> või hübriid.

Praegu on EIKi otsused siduvad *inter partes* ehk kohtumenetluse poolte vahel. Tulevase konstitutsioonikohtu otsused võiksid olla ka *erga omnes* kohalduvad. See paneks riike juba ennetavalt rakendama EIKi tõlgendusi selleks, et vältida tulevasi rikkumisi.<sup>140</sup> Konstitutsioonikohtu lahendid peaksid tulevikus mõjuma kui pretsedendid riigisisestele kohtutele, millest ei tohiks vastupidiselt otsustada.

Tulevane eraldiseisev individuaalkaebusi lahendav kohus saaks tunnistada kaebuse vastuvõetamatuks, kui riigisisene kohus on konstitutsioonikohtu praktikale tuginedes otsuse teinud ja seda põhistanud konstitutsioonikohtu tõlgendusega.

Lisaks sellele, et individuaalkaebusi lahendavast kohtust jõuaksid olulisemad kaebused konstitutsioonikohtusse, võiks ka protokoll nr 16 jõustumisega kehtima hakkav arvamuse küsimine toimuda konstitutsioonikohtuna tegutsevalt EIKilt. Nagu eelmises punktis välja toodud, ei peaks sellises riigisiseses menetluses enam olema isikul õigust esitada kaebus individuaalkaebusi lahendavale kohtule, kui konstitutsioonikohus on riigisiseses menetluses olevas asjas leindud, et inimõiguste rikkumist ei toimu.

Erandkorras võiks see siiski olla võimalik, kui riigisisene kõrgeim kohus pole miskipärast arvestanud konstitutsioonikohtu arvamusega. Seega muutuksid konstitutsioonikohtuna tegutseva EIKi otsused sisuliselt siduvaks pärast seda, kui riigisisene kohus on arvamusega oma otsuses arvestanud.

EIKi kohtuotsuste range järgimine ja täitmine liikmesriikide poolt aitaks ühelt poolt vähendada kohtu töökoormust ja teisalt tagada tõhusama inimõiguste kaitse Euroopas. Samuti aitab see edendada kohtu mainet.<sup>141</sup>

Subsidiaarsusprintsiiip on üks Euroopa inimõiguste kaitse nurgakive. Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu loomisega paralleelselt tuleks samuti subsidiaarsusprintsiiipi rõhutada igas võimalikus olukorras. Konventsioon on osa rahvuslikest õiguskordadest ja riigisisest

---

<sup>139</sup> Wildhaber, European Court of Human Rights, lk 525.

<sup>140</sup> Boillat, Observations finales.

<sup>141</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 25.

õiguskaitsevahendid peaksid olema kodanikele kättesaadavad.<sup>142</sup> Konventsiooniosalised tuleks panna täitma tulevase konstitutsioonikohtu otsuseid.

---

<sup>142</sup> Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, vnr 16.

## Kokkuvõte

Magistritöös vastatakse pealkirjas püstitatud küsimusele: kuidas kaitsta inimõigusi senisest tõhusamalt? Euroopa Inimõiguste Kohus on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud õiguste tagaja. Kohus on viimasel ajal kannatanud väga suure töökoormuse all. Suur töökoormus on vähendanud kohtu võimekust teha lahendeid mõistliku aja jooksul ja olla järjepidev oma otsustes. Need asjaolud on mõjunud halvasti inimõiguste kaitsele Euroopas.

Magistritöös väidetakse, et kohtul on praegu kaks funktsiooni: individuaalkaebuste lahendamine ning selliste lahendite tegemine, milles on küsimuse all oluline inimõiguste riive ja selliste lahendite tegemine, milles kohus selgitab seda, kuidas konventsiooni tuleks tõlgendada. Praegu võib EIKi pidada kvaasi-konstitutsioonikohtuks, mis lahendab nii individuaalkaebusi kui teeb ka põhimõttelisemat laadi ja laiema kaaluga otsuseid.

Magistritöös väidetakse samuti, et kahte suurt ülesannet täita püüdes ei saa kohus hakkama oma põhifunktsiooni eeskujuliku täitmisega, milleks on konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse tagamine.

Magistritöö eesmärk on leida, milline peaks olema EIKi olemus tulevikus, et tagada senisest tõhusam inimõiguste kaitse. Uurimise aluseks on püstitatud hüpotees, mille kohaselt ei tule EIK inimõiguste kaitsmise ja edasiarendamisega toime, kui kohus peab korraga täitma nii individuaalkaebuste lahendaja kui ka Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu funktsiooni.

Kohtul takistab kahe rolli täitmist suur kaebuste arv. Magistritöös on kaebuste arvu põhjustena välja toodud asjaolu, et konventsiooniosaliste arv on alates 1990. aastate algusest märgatavalt kasvanud. Praegu on Euroopas umbes 820 miljonit isikut, kellel on õigus esitada kaebus EIKi, kui nad leiavad, et nende konventsioonis sätestatud õigusi või vabadusi on riivatud ja kui riigisisised võimalused otsuse peale kaevata on ammendatud.

Suure kaebuste arvu põhjuseks on magistritöös välja toodud ka individuaalkaebuste süsteem ise, mis tänasel kujul toimivana loodi konventsiooni protokolliga nr 11. Selle protokolliga jõustumisest saavad isikud, isikute gurpid ja valitsusvälised organisatsioonid esitada kaebuse otse EIKi. Individuaalkaebuse esitamise võimalus teeb EIKist unikaalse kohtu. Individuaalkaebuste süsteemi peetakse Euroopa inimõiguste kaitse nurgakiviks ja reformide käigus sellest funktsioonist lahti öelda ei taheta.

Kaebuste arvu kasvu on soodustanud ka EIKi kohtupraktika eripära. Kohus tõlgendab konventsiooni küllaltki laialt ja mõistab üksikisikutele välja suuri hüvitisi. Niisugune kohtupraktika teeb EIKi pöördumise kaebajatele atraktiivseks. Samuti on kohtusse pöördumine küllaltki lihtne ja kaebuse esitamisel ei tule maksta lõivu ega palgata esindajaks advokaati.

Nimetatud suure kaebuste arvu erinevate põhjustega on püütud tegeleda, muutes konventsioonisüsteemi ja muutes kohtureegleid, mille alusel EIK tegutseb. Konventsiooni protokolliga nr 14 püüti Ministrite Komitee õigusi laiendades lahendada kohtuotsuste mittetäitmisest tulenevate korduvate kaebuste probleemi. Samuti anti sellega kohtunikele õigus teha kaebuste vastuvõetamatus otsuseid ainuisikuliselt. Varasemalt said kohtunikud selliseid otsuseid teha ainult kollegiaalselt. Protokolliga nr 14 kehtestati ka uus kaebuste vastuvõetavuse kriteerium ning muudeti korduvate kaebuste ja selgelt vastuvõetamatute kaebustega tegelemist.

Alates 2010. aastast on kohtu tuleviku küsimuse üle arutamiseks korraldatud Ministrite Komitee kõrgetasemelisi konverentse. Interlaki, Izmiri ja Brightoni konverentsidel tehtud ettepanekutest on kuus jõudnud protokollidesse nr 15 ja nr 16. Kumbki protokollidest ei ole veel jõustunud. Konverentsidel tehti ka ettepanekuid, mida veel analüüsitakse inimõiguste juhtukomitee eestvedamisel. Samuti tehti kõrgetasemelistel konverentsidel kohtu tulevikku silmas pidades ettepanekuid, mis praeguseks on maha laidetud. Näiteks ei ole otstarbekaks peetud kohtunike arvu suurendamist. Ei ole konsensust ei selle osas, kas üldse on tarvis lisakohtunikke ega ka selles osas, milline võiks olla lisakohtunike pädevus. Samuti pole tehtud ettepanekutest enam arutuse all lõivu nõudmine kaebuse esitamise eest või advokaadi esindajaks palkamise kohustuslikuks muutmine.

Protokoll nr 15 võiks leevendada kohtu ülekoormatust, kuid selle jõustumiseks tuleb see ratifitseerida kõigil liikmesriikidel. Protokolliga nr 15 tehakse konventsiooni viis peamist muudatust. Esiteks lisatakse konventsiooni preambulisse subsidiaarsuse põhimõte ja kaalutusõiguse doktriin. Teiseks kehtestatakse kohtunike vanuse ülempiiriks 65 eluaastat. Kolmandaks laiendatakse kohtuasja arutava koja õigusi saata asi suurkojale otsustamiseks. Neljandaks muudetakse neljakuuliseks kaebuse esitamise kuuekuuline tähtaeg. Viiendaks võimaldatakse kohtul suurema arvu vähetähtsate kaebuste vastuvõetamatuks tunnistamist.

Konventsiooni protokolliga nr 16 tagatakse liikmesriikide kõrgeimatele kohtutele õigus küsida Euroopa Inimõiguste Kohtult arvamust põhimõttelistes küsimustes, mis puudutavad

konventsioonis tagatud õiguste ja vabaduste tõlgendamist või kohaldamist. Sellisel viisil EIKilt küsitud arvamus ei ole siduv.

Nimetatud ja veel jõustumata muudatuste mõju kohtu töökoormusele on raske prognoosida. Protokolli nr 15 mõju võiks olla tuntavam, kuid selle jõustumiseks tuleb see ratifitseerida kõigil liikmesriikidel. Protokolli nr 16 mõjul võib aga kohtu töökoormus veelgi suureneda, sest lisaks kaebuste lahendamisele tuleb EIKil hakkata andma ka arvamusi riigisiselele kõrgeimatele kohtutele. Kusjuures see, kui riigisises menetluses on EIK andnud arvamuse ja pole tuvastanud konventsioonis sätestatud õiguse või vabaduse rikkumist, ei välista kaebajal ikkagi pöörduda EIKi, kui riigisisesed võimalused edasi kaevata on ammendunud.

Magistritöös leitakse, et viimaste kohtu töökorralduse muutmise ettepanekute valguses kujuneb kohtu olemus kahes erinevas suunas. Ühest küljest püüab kohus ise ja talle ka püütakse anda rohkem võimalusi, et otsustada vaid oluliste küsimuste üle. See viitaks justkui sellele, et kohus liigub konstitutsioonilise kohtu olemuse suunas. Samas, individuaalkaebuste süsteemi väärtustatakse ja nimetatakse Strasbourgi süsteemi nurgakiviks. Ei peeta vajalikus sellest loobuda. Individuaalkaebuste lahendamine oleks ka nimetatud muudatuste jõustumisel suur osa kohtu olemusest. Mõneti on need funktsioonid vastandlikud. Samas on mõlemal funktsioonil ühine eesmärk: konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse tagamine.

Magistritöös leitakse, et selline reformidega võetud kahesuunaline kurss näitab, et EIKi rollid individuaalkaebusi lahendava kohtuna ja Euroopa-ülese konstitutsioonikohtuna on olulised ja mõlemat tuleb säilitada. Magistritöös jõutakse järeldusele, et mõlema funktsiooni efektiivseks elluviimiseks tuleks nende täitmise organid eraldada. Tulevikus võiks autori meelest olla Euroopa Inimõiguste Kohtus, nagu on ka Euroopa Liidu Kohtus, mitu kohut. Üks võiks tegeleda isikute kaebustega, mis ei tõstata põhimõttelist küsimust konventsiooni tõlgendamisest ja mille puhul pole tegemist eriti tõsise inimõiguste riivega, kuid mis siiski kohtusse esitatakse, sest nendes on küsimuse all konventsioonis tagatud õiguste riive. Teine kohus oleks üleeuroopaline konstitutsioonikohus, mis teeb väärtusotsustusi ja arendab ning tõlgendab konventsioonis sätestatud õigusi vastavalt muutustele ühiskonnas ja ajas, lahendades vaid kõige olulisemaid kaebusi.

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et Strasbourgi süsteemi säilitamiseks ja inimõiguste parema kaitse tagamiseks tuleks eraldada teineteisest üleeuroopaline konstitutsioonikohus ja individuaalkaebuste lahendamise tegev kohus. Loobuda ei tohiks kummagi funktsiooni täitmisest.

Järeldus, millele uurimise käigus jõuti võib olla poliitilistel põhjustel raskesti elluviidav. Kindlasti nõuab selline põhimõtteline muudatus kohtu töökorralduses riikide poliitilist otsust. Võib-olla ei ole hästi toimiv ja oma põhifunktsiooni eeskujuliku täitmisega toime tulev EIK isegi kõikide liikmesriikide huvides.

Magistritöö järeldus võib olla idelistlik ja raskesti teostatav. Ometi tagaks see individuaalkaebusi lahendava kohtu säilitamise, mis on oluline üksikisikute jaoks. Samuti tagaks see konventsioonis sätestatud inimõiguste kaitse ja arendamise Euroopa-ülese konstitutsioonikohtu poolt. Nõnda saaks kaitsta inimõigusi senisest tõhusamalt.

.....

Kuupäev

.....

Allkiri, Juuli Hiio

## **The Future of the European Court of Human Rights: How to Protect Human Rights More Efficiently?**

### **Abstract**

This master's thesis focuses on the question of the future of the European Court of Human Rights. More specifically, it focuses on the question of the future identity of the Court, taking into account the need to protect human rights more efficiently.

The European Court of Human Rights is the guarantor of human rights provided in the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In recent years the Court has suffered from a tremendous workload which has diminished the Court's capability of passing rulings in reasonable time and being consistent in its case-law. This has had negative effect on the protection of human rights in Europe. It has even been said that the Court is a victim of its own success.

The aim of the thesis is to determine what kind of an identity the Court should have in the future to assure more efficient protection of human rights.

The thesis points out the proposals that have been made in order to let the Court perform its main function of guaranteeing human provided in the Convention. By analyzing these proposals I try to answer the question of whether the Court should be the arbiter of individual petitions or should it become a pan-European constitutional court.

The basis for the study is a hypothesis according to which the Court is not able to protect and develop human rights if it has to be both the arbiter of individual applications and the developer of human that rights renders decisions in very serious cases or makes decisions with a wider influence. Now the Court is a *quasi*-constitutional court which has to perform both of these tasks.

There are several reasons why the Court is overloaded with applications and why there are so many pending cases. One of the reasons is that there are about 820 million people that could potentially file in their application to the Court. The number of states parties to the Convention has risen significantly since the beginning of 1990s and thus there are more potential applicants.

The number of applications has increased also after the protocol no 11 to the Convention came into effect. This protocol introduced the procedure of individual applications as it exists today. The Court is very popular among people with the right to file in their application. This



could be due to the case-law of the Court. The Court interprets the Convention quite broadly. It also awards large sums for compensation to individuals whose rights have been infringed. This makes the Court even more attractive to individuals. The simplicity of filing an application could also be the reason for a large number of individual applications before the Court. No fee is required from the applicants and there is no obligation to have an attorney as a representative.

Since 2010, there have been three high level conferences of the Committee of Ministers on the future of the Court. In 2010 it took place in Interlaken under the presidency of Switzerland. In 2011 the conference was held in Izmir under the presidency of Turkey. In 2012 the British presidency held the last high level conference on the future of the Court in Brighton.

These conferences adopted declarations in which proposals are made to lessen the workload of the Court in order to let it continue to be the protector and developer of human rights in Europe.

Some of these proposals have been put into practice. Some of the main proposals have found their way into the new protocols to the convention: protocol no 15 and protocol no 16. Neither of these protocols has come effective yet.

The changes that have been made already have turned the Court into a *quasi*-constitutional court. Such changes have been made by the Court itself. For example, the Court can make pilot-judgments. When it receives a number of applications derived from the same root cause, it may decide to select one or more of them for priority treatment. The Court will then offer a solution that extends beyond the particular case or cases. The judgment should cover all similar cases raising the same issue. This shows that the Court may already make decisions of a larger scale and importance. The decisions extend beyond the borders of one application.

In addition to pilot-judgments, the Court may also choose the most important cases that will be decided as a priority matters. This change has also been made by the Court itself. So the Court does not only follow the chronological order of applications being filed in the Court. It also takes into account of the importance or seriousness of the matter. This also shows that the Court already has some characteristics of a constitutional court.

On the other hand, in all the declarations of the aforementioned high level conferences, the right of the individuals to file in applications directly to the Court is said to be the cornerstone

of the convention system. So, the Court is not giving up on being the protector of individuals, but at the same time it moves towards an identity or nature of a constitutional court. The problem is that by being both the protector of individuals and the constitutional court of human rights in Europe at the same time, it does not function well enough to guarantee the efficient protection of human rights. The Court is overloaded, the case-law is inconsistent and the procedures are timely.

What is more, the Court being the protector of individuals and being a constitutional court at the same time hinders the achievement of the goals of these two functions. On one hand, the amendments being made to the Court's procedure which enable the Court to deal with more serious cases as a priority limit individual application system. On the other hand, the fact that the possibility of filing in an individual application still remains causes a tremendous workload which hinders the achievement of the goal to give well-reasoned judgments in important cases.

This is the problem to which I try to find a solution in the thesis. To do that, I first study the reasons of the workload of the Court. To give solutions one has to know the reasons for a problem.

After analysing the reasons for the workload, I describe what I mean by the court of individual applications, where this idea comes from and which are the pros and cons of such court. Next, I describe a pan-European constitutional court and its advantages and disadvantages. As the Court today is not a constitutional court for Europe, I describe it as a model of such a court.

After describing the two different types of courts, I study the proposals and amendments to the convention system that have been made by today. By analysing those I argue whether an amendment or proposal has the impact of changing the identity of the Court and if it has such an impact, then how does it change the nature of the Court as it is today.

Based on this analysis I find that there are two separate natures and two separate functions of the Court. Firstly, it is the court that solves the problems of individuals that can submit their application directly to the Court. The Court assures all 820 million persons living in the member states that they have somewhere to turn to, if they do not receive redress in their home country on the question of infringement of their human rights. This function is essential to the convention system. It is the cornerstone of the system.

Secondly, the Court almost is and also should be in the future the institution that has the right to interpret the Convention, taking into account all the circumstances and the changes of values in time. It should be the authoritative body of the convention system that decides on the most serious matters where the question of infringement of human rights has risen. Even more, the judgments of such a court should have even larger influence. The judgments should have an *erga omnes* effect as opposed to *inter partes* effect that they have today and that they should continue to have with those judgments made by the court that deals with individual applications.

I find that these completely different natures and functions cannot work concurrently. These roles should be split. The solution to this problem could be to establish two separate courts: a tribunal for individual applications and the pan-European constitutional court. The Court of Justice of the European Union consists of even three separate courts: the European Court of Justice, the General Court and the Civil Service Tribunal. Each of the courts has very distinct capacities and natures which is the case with the European Court of Human Rights today. It has several functions and even a dual nature. Thus the two functions should be carried out by separate institutions in order to protect human rights more efficiently.

I admit that such a solution is a little ambitious as it needs a political consensus among the states parties to the convention. It could even be that the crises that the Court faces today are in the interests of some states parties to the Convention. But what is clear: if no influential changes are to be made, the Court could lose its status as the protector of human rights in Europe.

.....

Date

.....

Signature, Juuli Hiio

## **Kasutatud materjalid**

### **Kasutatud kirjandus**

1. Boillat, P. Observations finales. Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'Homme, 7–8 avril 2014, Holmenkollen, Norvège.
2. CDDH report on the question of whether or not to amend the Convention to enable the appointment of additional judges to the Court. – Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2013\)R79\\_Addendum%20III\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2013)R79_Addendum%20III_EN.pdf) (1.05.2014).
3. The Conscience of Europe. 50 Years of the European Court of Human Rights. Edited by Egbert Myjer et al. London: Council of Europe 2010
4. Costa, J.-P. Ten Years of the “New” European Court of Human Rights, 1998–2008, Situation and Outlook. – Proceedings of the Seminar, 13 October 2008, Strasbourg. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/10years\\_NC\\_1998\\_2008\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/10years_NC_1998_2008_ENG.pdf) (1.05.2014).
5. Council of Europe Office in Warsaw. – Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. Arvutivõrgus: [http://www.msz.gov.pl/en/foreign\\_policy/international\\_organisations/council\\_of\\_europe/poland\\_in\\_the\\_coe/council\\_of\\_europe\\_office](http://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/international_organisations/council_of_europe/poland_in_the_coe/council_of_europe_office) (1.05.2014).
6. Euroopa Nõukogu üleskutse esitada ettepanekuid Euroopa Inimõiguste Kohtu kaugema tuleviku teemal. Tähtaeg 27.01.2014 kell 13.00 (Eesti aja järgi). – Eesti Vabariigi Välisministeerium. Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/18789> (1.05.2014).
7. Explanatory Report to the Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/155.htm> (1.05.2014).
8. Explanatory Report to the protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm> (1.05.2014).
9. General Statistics 2013. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_annual\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).

10. Hefler, L. R. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. – *The European Journal of International Law* Vol. 19 no 1 EJIL 2008.
11. Käsiraamat kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumite kohta. – Euroopa Nõukogu/Euroopa Inimõiguste Kohus, 2011. Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Vastuv%C3%B5etavuse\\_k%C3%A4siraamat%20ET\\_13042012MK.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Vastuv%C3%B5etavuse_k%C3%A4siraamat%20ET_13042012MK.pdf) (1.05.2014).
12. Laffranque, J. Estonia's Trump in Europe – Protection of Human Rights. – *Estonian Foreign Policy Yearbook* 2013. Edited by Andres Kasekamp. Tallinn: Estonian Institute of Foreign Policy 2014.
13. Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? Vaade õigusriigile läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu silmade. – *Juridica*, 1/2013.
14. Mahoney, P. New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership. – *Penn State International Law Review* 101 (2002–2003).
15. Maruste, R. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. – *Juridica*, 5/2010.
16. Note on the pilot-judgment procedure. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot\\_judgment\\_procedure\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf) (1.05.2014).
17. Overview 1959-2012. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592013_ENG.pdf) (1.05.2014).
18. Pending Cases. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2014\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2014_BIL.pdf) (1.05.2014).
19. Priority Policy of the European Court of Human Rights. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Priority\\_policy\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf) (1.05.2014).
20. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&Site=CM> (1.05.2014).
21. Roagna, I. Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights. – Council of Europe, Strasbourg 2012.
22. Spielman, D. Opening of the judicial year. – Solemn hearing of the Court. Strasbourg, 25 January 2013, lk 2. – Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20130125\\_Spielmann\\_JY\\_PC\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20130125_Spielmann_JY_PC_ENG.pdf) (1.05.2014).

23. Uutma, M. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Uurimistöö. Tartu, 2013.
24. Violations by Article and by State 1959–2013. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf) (1.05.2014).
25. Wildhaber, L. European Court of Human Rights: The Past, the Present, the Future. – American University International Law Review 2006–2007, No 22.
26. Zakaria, F. Ebaliberaalse demokraatia tõus. – Akadeemia 6/2002.

### **Kasutatud normatiivmaterjal**

1. Brighton'i deklaratsioon. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Brightoni\\_%20deklaratsioon\\_ET\\_2\\_.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Brightoni_%20deklaratsioon_ET_2_.pdf) (1.05.2014).
2. Euroopa Nõukogu statuut. – RT II 1993, 17, 29.
3. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
4. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 14, millega muudetakse konventsiooni kontrollsüsteemi. – RT II 2006, 1, 2.
5. Interlakeni deklaratsioon. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Interlakeni\\_deklaratsioon%20\\_EST.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Interlakeni_deklaratsioon%20_EST.pdf) (10.05.2014).
6. Izmiri deklaratsioon. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Izmir%20deklaratsioon%20\\_est\\_.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Izmir%20deklaratsioon%20_est_.pdf) (1.05.2014).
7. Kohtureegel nr 47. – Arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/Kohtureeglite\\_reegel\\_47\\_alates\\_01\\_01\\_2014.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/Kohtureeglite_reegel_47_alates_01_01_2014.pdf) (1.05.2014).
8. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=213&CM=8&DF=01/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).
9. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/214.htm> (1.05.2014).
10. Protokoll nr 11 konventsiooniga loodud kontrollmehhanismi ümberkorraldamiseks. – RT II 1996, 11, 34.
11. Protokoll nr 9. – RT II 1996, 11, 34.

12. Rules of Court. – European Court of Human Rights. Arvutivõrgus: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf) (1.05.2014).
13. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/12958> (1.05.2014).

### **Kasutatud kohtupraktika**

1. EIKo 23.07.1968, 474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Belgian Linguistic vs. Belgia*.
2. EIKo 26.10.2000, 30210/96, *Kudla vs. Poola*.
3. EIKo 22.06.2004, 31443/96, *Broniowski vs. Poola*.
4. EIKo 2.05.2006, 5667/02, *Kerechashvili vs. Gruusia*.
5. EIKo 9.06.2006, 23130/04, *Hüttner vs. Saksamaa*.
6. EIKo 15.05.2007, 30164/06, *Bagheri ja Maliki vs. Holland*.
7. EIKo 3.07.2007, 25101/05, *Poznanski jt vs. Saksamaa*.
8. EIKo 15.01.2009, 33509/04, *Burdov vs. Venemaa (nr 2)*.
9. EIKo 01.06.2010, 36659/04, *Adrian Mihai Ionescu vs. Rumeenia*.
10. EIKo 19.10.2010, 18774/09, *Rinck vs. Prantsusmaa*.
11. EIKo 03.02.2012, 42525/07; 60800/08, *Ananyev jt vs. Venemaa*.
12. EIKo 29.05.2012, 16563/08, 40841/08, 8192/10, 18656/10, *Julin vs. Eesti*.
13. EIKo 29.01.2013, 75381/10, *Komatinović vs. Serbia*.
14. EIKo 5.11.2013, 50634/11, *Simitzi-Papachristou jt vs. Kreeka*.
15. EIKo 25.02.2014, 19696/10, *Gheorghe Predescu vs. Rumeenia*.

### **Internet**

1. Chart of signatures and ratifications of the protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby. – Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=155&CM=8&DF=03/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).

2. Chart of signatures and ratifications of the protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. – Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=8&DF=03/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).
3. Chart of signatures and ratifications of the protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=8&DF=01/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).
4. Chart of signatures and ratifications of the protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=8&DF=03/05/2014&CL=ENG> (1.05.2014).
5. Inimõiguste kohtusse pöördumise reeglite muutumine 1. jaanuarist 2014. – Eesti Vabariigi Välisministeerium. Arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/18924> (1.05.2014).
6. Reform of the European Court of Human Rights. – Council of Europe. Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/GT-GDR-F/Online%20table\\_all%20contributions.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/GT-GDR-F/Online%20table_all%20contributions.asp) (1.05.2014).
7. Who We Are. – Council of Europe. Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en> (1.05.2014).



## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Juuli Hiio

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Euroopa Inimõiguste Kohtu tulevik: kuidas kaitsta inimõigusi senisest tõhusamalt?“,

mille juhendaja on Julia Laffranque,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 05.05.2014